

**ANALISA**

TAHUN V No.12

DESEMBER 1976

**BEBERAPA TINJAUAN  
TAHUN 1976**





Tahun V, No. 12  
DESEMBER 1976

BEBERAPA TINJAUAN  
TAHUN 1976

seri ANALISA



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat Phone 356532/35



## PENGANTAR PENERBIT

Penerbitan ANALISA bulan Desember 1976 ini menyajikan beberapa tinjauan tahun 1976, baik dalam maupun luar negeri. Dikatakan beberapa karena tidak diulas seluruh perkembangan yang terjadi pada tahun ini melainkan hanya beberapa hal yang minta perhatian. Dalam rangka tinjauan dalam negeri Indonesia, Rufinus LAHUR menyoroti beberapa segi daya fungsional aparaturnya pelaksana, yang pada hakikatnya memegang peranan kunci dalam roda pemerintahan maupun pembangunan nasional, dan AMW PRANARKA mengulas situasi sosial dan budaya Indonesia dan kaitannya dengan keadaan serta perkembangan budaya global. Sebagai tinjauan luar negeri, Kirdi DIPOYUDO membahas kompetisi superpower di Afrika, khususnya Afrika bagian selatan. Kekayaan alam dan letak strategi benua ini selalu menarik perhatian negara-negara dari luar kawasan dan pada era kolonial mengundang penjajahan oleh orang-orang kulit putih. Menyusul revolusi di Lisbon tahun 1974, Pemerintah baru Portugis secara berturut-turut memberikan kemerdekaan kepada negeri-negeri jajahannya di Afrika. Proses dekolonisasi ini umumnya berjalan dengan lancar, tetapi di Angola terjadi suatu perebutan kekuasaan antara tiga gerakan kemerdekaan yang meningkat menjadi perang saudara yang sengit. Perkembangan ini memberi peluang kepada negara-negara lain, khususnya Uni Soviet dan Amerika Serikat, untuk melibatkan diri guna mendapatkan kedudukan yang baik atau membela kepentingan-kepentingan mereka masing-masing. Kemenangan MPLA yang dibantu Uni Soviet dan Kuba secara besar-besaran telah membuka mata negara-negara barat terhadap ambisi dan perluasan pengaruh Soviet di Afrika dan mendorong Amerika Serikat untuk menempuh suatu politik baru guna membendungnya dan mengamankan kepentingan-kepentingan barat. Secara demikian benua Afrika menjadi medan perebutan pengaruh kedua superpower yang tidak hanya akan mempengaruhi perkembangan dan hari depannya melainkan juga dapat merubah perimbangan strategis global.



## DAFTAR ISI

Pengantar Penerbit

iii

TINJAUAN MENGENAI BEBERAPA SEGI DAYA FUNGSIONIL  
APARATUR PELAKSANA MENJELANG TAHUN 1977

Rufinus LAHUR

1

KOMPETISI SUPERPOWER DI BENUA AFRIKA

Kirdi DIPOYUDO

33

SITUASI SOSIAL-BUDAYA INDONESIA 1976

AMW PRANARKA

57





# TINJAUAN MENGENAI BEBERAPA SEGI DAYA FUNGSIONIL APARATUR PELAKSANA MENJELANG TAHUN 1977

Rufinus LAHUR

*"Our aims in founding the commonwealth was not to make any one class specially happy, but to secure the greatest possible happiness<sup>1</sup> for the community as a whole." (Plato)*

## PENGANTAR

Sejalan dengan kemauan politik dari pemimpin Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan pada pelbagai bidang kehidupan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka bersamaan dengan itu muncul kembali faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya, sesuai dengan kepentingan pelbagai kelompok masyarakat yang tidak selamanya mendorong pelaksanaannya.<sup>2</sup> Makin banyak kepentingan kelompok yang tidak dipenuhi, semakin besar adanya faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pembangunan. Untuk lebih melihat besarnya kemampuan potensiil dari hambatan ini, mungkin dapat dikemukakan bahwa, bagaimanapun idealnya suatu pemerintah atau ruling group, berikut aparatur pelaksanaannya namun tidak ada jaminan bahwa yang demikian itu dapat memenuhi kepentingan semua kelompok dalam masyarakat. Jadi dapat dipastikan adanya selalu kelompok (kelompok-kelompok) yang tidak dipenuhi keinginannya. Kalau ungkapan ini ada benarnya, dapat dibayangkan bagaimana membesarnya kelompok-kelompok yang tidak dipenuhi keinginannya, kalau the ruling group ataupun aparatur pelaksana, kondisinya tidak ideal, apalagi kalau di bawah minimal.

---

<sup>1</sup>*The Republic of Plato Translated with Introduction and Notes by Francis MacDonald Conford Litt. D., F.B.A., p. 110*

<sup>2</sup>*Kepentingan kelompok tentu banyak jenisnya, baik ideologis, politik maupun ekonomis dan bisa terdapat tidak saja pada masyarakat akan tetapi juga dalam ruling group, maupun aparatur pelaksana pada pelbagai tingkatan.*

Atau dengan kata lain kelompok yang dikecewakan (frustrated group) semakin membesar. Keadaan semakin berbelit (complicated) kalau ada pertindihan antara macam-macam kepentingan yang tidak dipenuhi itu dengan ketimpangan-ketimpangan sosial ekonomis di wilayah tertentu misalnya kemiskinan dan pengangguran di desa-desa; komplikasi mana akan dapat dimanfaatkan oleh siapa saja, sesuai dengan strategi dan taktiknya masing-masing.<sup>3</sup> Pendalaman persepsi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembangunan menjadi sangat penting, oleh karena these Orde Baru, sebagai jawaban terhadap perkembangan keadaan tahun-tahun 1960-1965, malah sebelumnya lagi ialah keberhasilan pembangunan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pendalaman persepsi ini mempermudah usaha untuk mentransformasi semua faktor-faktor tersebut, menjadi komponen yang bertanggung jawab dalam memikul beban pembangunan secara merata.

Kita sudah 11 tahun ber-Orde Baru, dan tahun-tahun ini telah diisi dengan thema pembangunan; baik dengan pelaksanaan REPELITA I, maupun II, berikut pelaksanaan PEMILU dan penataan organisasi negara dan pemerintah serta organisasi kemasyarakatan pada umumnya. Pertanyaan sentral ialah, sejauh mana semua konstituen Orde Baru, yaitu lembaga negara dan masyarakat umumnya berfungsi dalam melaksanakan pembangunan tersebut. Mempertanyakan kembali apa yang dilakukan selama ini pada dasarnya merupakan suatu kritik diri di mana semua pelaksanaan dan perencanaan termasuk asumsi-asumsi yang dipakai ditinjau kembali, demi perbaikan yang diperlukan. Mengenai pentingnya kritik ini, juga telah berulang kali dikemukakan oleh kepala negara dalam pelbagai kesempatan. Hal ini dapat dijadikan petunjuk mengenai kemauan pucuk pimpinan negara, untuk berkembangnya peranan kritik di negeri ini.<sup>4</sup> Dalam hubungan dengan kritik ini

---

<sup>3</sup> Mengenai strategi revolusi agraris ini, misalnya dari PKI dapat dilihat pada "Documents: Manifesto of the PKI Central Committee Politbureau, September 1967," *Pacific Community Quarterly Journal of the Pacific Institute*, Number 1 - June 1969, p. 89. Lihat juga Sartono Kartodirdjo, *Peasant Mobilization and Political Development in Indonesia*, Institute of Rural and Regional Studies, Yogyakarta, Indonesia, 1975 hal. 12 dan 17

<sup>4</sup> Lihat antara lain dalam Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR tanggal 12 Maret 1973, juga dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1976



ada yang mengemukakan bahwa "Perbedaan yang paling pokok di antara Orde Lama dan Orde Baru tidaklah bahwa Orde Baru tidak dapat menjalankan kesalahan. Kita alami bahwa juga dalam Orde Baru manusia-manusia selalu dapat berbuat salah. Perbedaan terletak pada kemauan dan kemampuan Orde Baru untuk membaharui dan mengoreksi dirinya secara terus-menerus.

Sekiranya Orde Baru mulai kehilangan kemauan dan kemampuannya untuk membaharui dan mengoreksi dirinya secara terus-menerus, maka kita perlu menyalakan lampu merah. Sebab apabila kemauan dan kemampuan tadi lenyap, maka tidak ada lagi perbedaan pokok antara Orde Baru dan Orde Lama".<sup>5</sup>

Kemenangan Orde Baru tahun 1966, pada hakekatnya suatu beban ataupun suatu ujian, yang kemudian kita isi dengan pelaksanaan pembangunan. Pemenangannya terutama ditentukan oleh sejauh mana semua konstituennya turut bertanggung jawab secara menyeluruh, secara merata.<sup>6</sup> Makin besar dosis tanggung jawab semua konstituen semakin besar kans untuk berhasilnya, dan demikian pula sebaliknya. Salah satu indikator untuk melihat dosis tanggung jawab ialah kemampuan (daya) untuk melakukan fungsi sesuatu lembaga, atau semua konstituennya. Untuk keperluan tinjauan ini perhatian terutama dipusatkan pada aparatur pelaksana; yang dilihat ialah beberapa segi pelaksanaan fungsinya. Karenanya tinjauan ini akan berturut-turut mengemukakan, alasan-alasan mengapa aparatur pelaksana dijadikan pokok perhatian berikut beberapa hal yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsinya, yaitu hal-hal yang berhubungan dengan transmigrasi, daya menggunakan APBN, kondisi Otonomi Daerah dan kondisi komunikasi. Kemudian disusul dengan rangkuman dan penutup.

Dengan memilih aparatur pelaksana, bukanlah mau mengatakan bahwa gejala-gejala yang terwujud pada tahun-tahun 1966 sampai tahun 1976 ini penyebabnya hanya satu faktor tunggal saja; malah sebaliknya disadari benar

---

<sup>5</sup>"Apa yang dimaksud dengan Fase Kedua Orde Baru?", Tajuk Rencana, Sinar Harapan, 18 Desember 1976

<sup>6</sup>Mengenai keseluruhan bagian (konstituen) tersebut dapat juga dilihat dalam "Program Karya Pembangunan dalam DPRGR", Jakarta, 1969, halaman 12

ada begitu banyak faktor yang menyebabkannya, paling tidak turut mempengaruhi gejala yang ada, sehingga karenanya jalan keluarnya pun tidak mungkin tunggal apalagi final. Kalaupun di sini dikemukakan hanya satu faktor, hal ini terutama sebagai titik tolak. Bolehlah dikatakan pemilihan itu pun berbau subyektif, hal mana tidak dapat dihindari. Walaupun begitu dapat juga dikemukakan segi-segi yang mendorong diajukannya, sehingga barangkali dapat dianggap sebagai faktor utama, atau paling tidak dianggap sebagai salah satu faktor yang penting.

## MENGAPA APARATUR PELAKSANA

Salah satu segi kelemahan negara yang dikatakan sedang berkembang ialah bahwa bentuk pemerintahan apapun yang telah dipilihnya, ternyata belum mampu melakukan, apalagi memenuhi apa yang dicita-citakan masyarakatnya. Selama puluhan tahun mengalami kemerdekaan, mereka seringkali dibingungkan oleh aneka sistem dari negara-negara maju yang ditawarkan kepada mereka; terpukau oleh keberhasilan sesuatu sistem di negara asalnya seringkali membuat pemimpin negara berkembang lupa untuk mencari sistem sendiri yang mungkin lebih cocok dengan tingkat perkembangan dan kebutuhan mereka sendiri. Kegagalan melaksanakan sistem-sistem tersebut, seringkali menimbulkan suatu kebijakan (policy) negasi dari negara-negara tersebut, sebagai pertanda kapok terhadap sesuatu sistem, karena tidak mengetahui bagaimana menggunakannya. Hal ini mempersulit mereka sendiri untuk mensynthesekan sesuatu sistem baru yang lebih sesuai yang dapat dilaksanakan. Setelah melewatkan begitu banyak kesempatan akhirnya mereka semakin sadar bahwa, masalahnya tidak sekedar apa yang dicita-citakan, atau bentuk pemerintahan apa yang dipakai, akan tetapi yang tidak kalah pentingnya ialah apakah aparatur pelaksana mampu melaksanakannya.

Kemampuan sesuatu bangsa untuk melaksanakan cita-citanya telah menimbulkan suatu sistematika tersendiri di antara bangsa-bangsa, yaitu bahwa bangsa-bangsa dibagi atas dua kelompok, yaitu negara maju dan negara yang belum maju atau sedang berkembang; klasifikasi ini pada dasarnya menunjukkan efektif tidaknya mesin pemerintahan dari suatu negara,



terlepas dari bagaimana bentuk pemerintahannya. Seperti halnya pada negara maju, apakah pemerintahannya ala Inggris, Perancis, Amerika atau Uni Soviet, mereka mempunyai persamaan, yaitu apa yang diputuskan oleh perdana menteri, kabinet, presiden atau politbiro, besar kemungkinan untuk dapat dilaksanakan oleh aparaturnya; sedang yang lain yaitu negara berkembang, mungkin saja semua yang indah dan suci sudah diucapkan namun sukar sekali terlihat refleksinya dalam kehidupan sehari-hari dan mungkin malah sebaliknya yang dirasakan oleh masyarakatnya. Terhadap aparaturnya yang tidak kuat (strong) dan tidak efektif yang dimiliki negara berkembang ini, Huntington menyebutnya sebagai "debile system"<sup>7</sup>, alias kurang mampu. Penglihatan semacam Huntington ini banyak juga dikemukakan oleh pengamat-pengamat lain baik yang berasal dari negara maju maupun yang berasal dari negara berkembang. Sebagai contoh, Syed Hussein Alatas, mahaguru studi tentang Malaya di Universitas Singapore, mengemukakan bahwa penghambat pembangunan utama di Malaysia adalah "the ruling group". Dikatakan bahwa "the ruling group" di sana adalah "undeveloped ruling group", sebab tidak dipenuhinya kualitas yang diperlukan untuk pembangunan. Menurut sarjana ini kualitas yang diperlukan oleh "the ruling group" yaitu: "ethical integrity, thinking capacity", dan terakhir ialah "stamina for development thinking and development work, not stamina for nondevelopment activities".<sup>8</sup> Keunikan dari pernyataan yang diungkapkan di atas seperti juga diakui sendiri oleh Alatas ialah bahwa kualitas seperti integritas, kemampuan berpikir, stamina, tidak bisa diukur dengan angka-angka statistik. Akan tetapi walaupun begitu tidak mengurangi maknanya dalam kehidupan negara yang sedang berkembang, sebab ada atau tidak adanya sifat-sifat tersebut dapat dirasakan akibatnya baik dalam tubuh aparaturnya sendiri maupun dalam masyarakat secara luas. Pernyataan Alatas ini mungkin dapat dipakai sebagai peringatan bagi negara-negara berkembang umumnya, agar bayangan mereka mengenai keberhasilan pembangunan yang telah dilaksanakan

---

<sup>7</sup>Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven and London: Yale University Press, 1972), p. 1

<sup>8</sup>S.H. Alatas, 'Obstacles to Development', *Trends in Malaysia II*, edited by Yong Mun Cheong, published by Singapore University Press for ISEAS, 1974, p. 107

jangan semata-mata dibina (direkonstruksi) berdasarkan laporan-laporan perkembangan penggambaran kuantitatif di atas kertas, akan tetapi lebih berdasar pada pelaksanaan tanggung jawab kemasyarakatan mereka sehari-hari. Atau menurut Alatas, sejauh mana kualitas-kualitas yang sangat diperlukan tadi sudah dilaksanakan.

Baik Huntington maupun Alatas pada dasarnya mengakui betapa pentingnya peranan aparatur pelaksana; pada negara maju saja, yang lembaga negara dan kemasyarakatannya telah berfungsi efektif dan efisien, tokoh peranan aparatur pelaksana menonjol, apalagi pada negara yang sedang berkembang, di mana lembaga-lembaga umumnya debile (kurang mampu), sedang harapan utama ialah aparatur pelaksana. Bagi negara Indonesia, di mana lembaga nasionalnya umumnya baru, nampak peranan pemerintah atau aparatur pelaksana sangat menonjol, bukan saja secara formil konstitusionil akan tetapi juga secara kemasyarakatan. Mengenai posisi dan kondisi aparatur pelaksana di Indonesia ini juga telah banyak disorot secara luas baik secara langsung maupun secara tidak langsung; terutama dengan cara yang terakhir ini banyak dilakukan, mungkin hal itu dianggap lebih sesuai dengan suasana sosial budaya yang berlaku.<sup>9</sup>

Masalah aparatur pelaksana bagi Indonesia, bukanlah masalah baru, akan tetapi suatu penyakit menahun (chronis).<sup>10</sup> Yang baru dan yang berbeda sekarang ini ialah sikap terhadap masalah ini yang dapat dikatakan

---

<sup>9</sup> Lihat antara lain "Pola-pola Kepemimpinan Dalam Pemerintahan (Lamunan Selo Sumardjan)", Ketahanan Nasional No. 18 tahun 1976, hal. 54

<sup>10</sup> Secara eksplisit organisasi negara menjadi thema program kabinet dapat dilihat pada program Kabinet Wilopo (1952) dan diteruskan dengan kabinet-kabinet berikutnya seperti dalam Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-I (1953) di mana ditonjolkan juga pemberantasan korupsi dan birokratisasi. Sesudah kembali pada UUD 1945, maka dibentuk Kabinet Kerja I serta mulai diadakan Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara, yang diketuai Sri Sultan Hamengkubuwono ke-IX (berkedudukan Menteri), yang kemudian diteruskan dalam Kabinet Kerja II dan III (sampai dengan tahun 1963); tahun-tahun menjelang tahun 1965-an, tidak lagi menjadi fokus perhatian. Kemudian muncul lagi dalam Kabinet Pembangunan yang dimulai 6 Juni 1968, yaitu Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, yang dalam Kabinet sekarang ini menjadi tugas Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara.



sangat berlainan. Pada masa-masa sebelumnya (yaitu sebelum tahun 1966), kemacetan-kemacetan yang ada tidak pernah secara sungguh-sungguh dicari sebabnya pada segi-segi pelaksanaan, akan tetapi lebih dilihat sebabnya pada bidang-bidang lain seperti perubahan atau pergantian ideologi, konstitusi, ataupun sistem politik misalnya sistem parlementer. Ataudikalahan oleh pertimbangan-pertimbangan lainnya. Karenanya setiap kali diadakan pergantian konstitusi, bentuk pemerintahan seperti yang dapat dilihat misalnya antara tahun 1945 sampai tahun 1955, yaitu dalam tempo 10 tahun; begitupun dalam 10 tahun berikutnya, dari 1955 sampai tahun 1965. Hal ini dicerminkan juga oleh adanya pergantian-pergantian kabinet yang susul-menyusul sehingga sukar dibayangkan bagaimana mereka dapat melakukan tugasnya secara minimal.<sup>11</sup>

Salah satu persamaan dari semua macam pergantian-pergantian ini ialah bahwa tidak ada suatu sistempun yang pernah dicobakan itu dilaksanakan secara utuh, karenanya tidak dapat diambil pelajaran yang berarti, sebagaimana biasanya pelajaran yang ditarik dari sesuatu eksperimen; akan tetapi sebaliknya, hasil dari penyelesaian semacam itu, membuat aparatur dalam keadaan tidak menentu (konfusi) dan karenanya tidak berfungsi (disfungsi). Masalah aparatur pelaksana walaupun disadari pentingnya oleh setiap rejim namun selalu disubordinir oleh kepentingan-kepentingan lainnya, baik yang dianggap prinsipiil maupun demi kepentingan taktis yang sesaat. Sehingga tidak ada sesuatu kewibawaan yang dapat mengendalikan berfungsinya aparatur pelaksana, secara keseluruhan, akan tetapi menjadi koyak oleh pelbagai kepentingan kelompok dalam masyarakat.

---

<sup>11</sup> Lihat: R. Lahur, "Catatan mengenai 'Waktu Pengajuan' RUU-APBN", *Analisa*, Tahun V, No. 7 (CSIS: Jakarta, Juli 1976), hal. 27

## TANTANGAN BAGI ORDE BARU

Sejak lahirnya Orde Baru, nampak tekad untuk memperbaiki kondisi aparatur pelaksana.<sup>12</sup> Lembaga-lembaga Tinggi sudah diletakkan kembali kedudukannya menurut UUD 1945, tinggal lagi dinamika masing-masing lembaga dalam melaksanakan fungsinya. Dalam rangka ini sejak semula masalah pegawai negeri mulai ditangani dengan sungguh-sungguh, antara lain dengan mengadakan pembersihan aparatur dari unsur-unsur G-30-S/PKI, depolitisasi pegawai negeri dan pembentukan KORPRI. Selanjutnya untuk mengadakan penertiban aparatur secara menyeluruh dan kontinu diberikan tugas kepada Departemen Penerbitan Aparatur Negara dengan dibantu oleh badan-badan lainnya. Walaupun usaha perbaikan telah dilakukan terus-menerus, namun mental aparatur tidak mungkin dapat diubah dalam waktu yang singkat. Misalnya dikemukakan oleh Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, pada bulan Desember 1972, bahwa "Kita melihat betapa banyak pejabat dan pegawai negeri yang bersikap seperti nabi-nabi kecil dan raja-raja kecil dalam melayani masyarakat. Seolah-olah melayani masyarakat bukanlah kewajiban melainkan hal-hal yang dipaksakan. Seolah-olah masyarakat tidak berhak menerima pelayanan mereka. Dan tanda tangan mereka menentukan mati hidup seseorang. Ini merupakan percerminan dari keadaan aparatur negara pada waktu ini".<sup>13</sup> Kenyataan-kenyataan seperti ini antara

---

<sup>12</sup> Misalnya Tap. MPRS XIII/1966, menetapkan perlunya aparatur pelaksana yang "sederhana, efektif dan efisien"; Tap. MPRS XLI/1968 mengenai tugas kabinet Pembangunan ditekankan perlunya "melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh Aparatur Negara dari tingkat Pusat sampai Daerah". Begitupun dalam SU MPR 1973, ditegaskan lagi mengenai penertiban dan pendaya-gunaan aparatur negara di segala bidang dan tingkatan (Tap X MPR 1973). Perintah MPR (S) ini selanjutnya dituangkan oleh Mandataris dalam program Kabinet Pembangunan I dan II, yang berturut-turut dikenal sebagai Panca Krida dan Sapta Krida; selanjutnya juga dapat dilihat perkembangannya dalam Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, 12 Maret 1973. Juga usaha perbaikan dapat dilihat dalam: 'Landasan dan Pedoman Induk Penyempurnaan Administrasi Negara Republik Indonesia', yang diterbitkan oleh Lembaga Adminsitasi Negara 1972.

<sup>13</sup> Kompas, 4 Desember 1972



lain mendorong pemerintah untuk mengadakan penertiban secara kontinu, mengingat usaha yang demikian sebagai suatu cara untuk menampung perkembangan pembangunan.

Dalam serah terima jabatannya kepada Menteri PARAN yang baru (Sumarlin) pada awal April 1973, Menteri Emil Salim mengemukakan bahwa penyempurnaan aparatur dilaksanakan dengan pendekatan institusional yang meliputi tiga macam penyempurnaan yaitu penyempurnaan kelembagaan yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Lembaga Administrasi Negara, penyempurnaan personil yang dibantu oleh Badan Administrasi Kepegawaian Negara dan penyempurnaan management tata kerja yang pelaksanaannya dibantu oleh BAPPENAS, Sekneg dan Departemen Keuangan<sup>14</sup>. Untuk memungkinkan pelaksanaan pelbagai usaha-usaha penyempurnaan inilah maka telah diadakan pendaftaran ulang pegawai negeri sipil pada tahun 1974, yang meliputi pegawai negeri pusat, termasuk yang diperbantukan kepada daerah dan instansi lain, pegawai daerah otonom, pegawai perusahaan jawatan, perusahaan umum dan yang belum digolongkan. Pendaftaran semacam ini sangat diperlukan, karena ternyata informasi yang ada mengenai pegawai bukan saja tidak lengkap, tidak jelas, akan tetapi juga tidak dapat dipercayai, sebagai warisan administrasi sebelumnya. Juga telah disyahkan UU tentang Kepegawaian, yang antara lain meletakkan hakekat pegawai negeri sebagai abdi masyarakat. Nasib pegawai negeri secara lambat laun juga diperhatikan antara lain dengan menaikkan gajinya, walaupun juga belum cukup untuk hidup secara layak, lebih-lebih bagi pegawai bawahan.

Akan tetapi yang mungkin dapat dianggap sebagai pencapaian utama sekarang ini ialah bahwa pemerintah telah menyadari keparahan kondisi aparturnya terutama pegawai negeri dan sekaligus menyadari posisinya yang sangat strategis, serta rangkaian usaha penanggulangannya secara konsisten dan operasional. Jika dibandingkan dengan cara penguasa sebelum tahun 1966, maka dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah

---

<sup>14</sup>Kompas, 2 April 1973

sekarang ini cukup prinsipiil dan bersungguh-sungguh.<sup>15</sup> Namun warisan penyakit demikian menahunnya ditambah lagi dengan menumpuknya beban kerja baru yang harus ditangani sehingga hasilnya belum dirasakan secara menyeluruh dalam waktu yang singkat; sedang proses perkembangan selama 11 tahun terakhir baik secara nasional maupun dalam tubuh aparaturnya akan turut mempengaruhi kondisi mereka sekarang ini. Sehingga nampak bahwa jawaban yang telah mulai dirintis, pada dirinya merupakan awal dari pertanyaan-pertanyaan baru yang juga terus bermunculan.

Di bawah ini akan disampaikan beberapa segi dari pertanyaan baru tersebut, yang banyak berhubungan dengan pelaksanaan fungsi aparaturnya, yaitu masalah kemampuan melaksanakan fungsinya. Semuanya masing-masing diajukan sebagai ilustrasi dan secara sepintas.

## KEMAMPUAN MENYERAP TRANSMIGRASI

Mobilitas penduduk di Indonesia khususnya pemindahan penduduk dari pulau Jawa ke luar pulau Jawa banyak dipengaruhi oleh keangkeran pulau-pulau luar pulau Jawa, daya tarik "pulau kota Jawa", mental penduduk terhadap transmigrasi, keterbatasan dana berikut kemampuan aparaturnya untuk melaksanakan transmigrasi; semua hal ini akhirnya juga menyentuh apa yang disebut sebagai kebijakan tingkat nasional yang meliputi segala bidang secara menyeluruh, yaitu bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Nampak bahwa kebijakan aparaturnya yang ada sekarang ini, belum mampu untuk menyerap sebagian besar dari jumlah pertambahan penduduk pulau Jawa tiap tahunnya. Sebagai sekedar gambaran dapat dilihat pada tabel I.

---

<sup>15</sup> Tulisan ini tidak bermaksud untuk memperinci lebih lanjut apa yang telah dicapai tersebut; bagi yang mempunyai perhatian kiranya dapat melihatnya antara lain dalam Prospek Ekonomi Indonesia 1973; juga dalam Nota Keuangan 1977/1978, di mana dipaparkan perkembangan pada pelbagai bidang, sejak tahun 1969/1970. Secara sepintas juga dapat dilihat pada "Wawancara dengan Pejabat Sementara Ketua Lembaga Administrasi Negara", Sondang Siagian dalam Majalah Progres No. 109, Desember 1976, halaman 4-5.



TABEL I

KEADAAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DARI PULAU JAWA DIBANDINGKAN DENGAN PER-  
 TAMBAHAN JUMLAH PENDUDUK TIAP TAHUNNYA MULAI TAHUN 1966 SAMPAI TAHUN 1976

	Kepala Keluarga (1)	Jiwa (2)	Pertambahan penduduk (3)	Prosentase (2) dari (3)
1966	1.048	4.105	antara 1960-1970 per-	0,27
1967	1.787	8.426	tambahan penduduk pu-	0,56
1968	2.862	13.202	lau Jawa sekurang-ku-	0,88
1969	2.094	9.660	rangnya 1.500.000 ti- ap tahun	0,64
1970	3.523	15.424*	sesudah tahun 1970 di-	0,77
1971/72	4.171	18.870	perkiraan meningkat	0,94
1972/73	10.000	46.159	dengan 2.000.000 per	2,30
1973/74	14.280	66.079	tahun***	3,30
1974/75	4.216	16.656**		0,83
1975/76	2.949	12.109**		0,60
Jumlah	46.930	210.690	idem	10,53

\* juga termasuk transmigran dari daerah lain

\*\* Diambil dari Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1976 halaman 533; dalam jumlah ini mungkin juga termasuk dari daerah lain

\*\*\* Perkiraan ini diambil dari Nugroho, Indonesia sekitar tahun 2000, (Jakarta, 1972), halaman 10

Sumber: BPS

Dari tabel I dapat dilihat bahwa hanya dalam tahun 1972 dan 1973, prosentase transmigran mencapai angka 2% dan 3% dari jumlah pertambahan penduduk, sedang tahun-tahun lainnya tidak sempat mencapai angka 1%. Kalau kita melihat prosentase transmigran sejak kita merdeka, maka kecuali tahun 1959 yang mencapai 4,6%, tahun-tahun lainnya berada di bawah 4%. Satu-satunya angka prosentase transmigrasi yang mencapai lebih dari 5% ialah pada tahun 1940, yaitu sebanyak 52.208 transmigran.<sup>16</sup> Kalau kita melihat jumlah

<sup>16</sup> Nugroho, Indonesia sekitar tahun 2000, (Jakarta, 1972), halaman 10

transmigran sejak tahun 1966 sampai tahun 1976, yaitu dalam 10 tahun nampak jumlah 210.690 transmigran, yaitu 10,53% dari pertambahan penduduk setahun. Prosentase ini cukup menunjukkan bagaimana rendahnya dosis penyerapan transmigrasi oleh aparaturnya pelaksana selama 10 tahun terakhir ini.

Berdasarkan penelitian terhadap beberapa transmigran nampak, bahwa bahkan mereka yang jumlahnya demikian tipis inipun malah dipersulit oleh tingkah laku birokrasi, pada phase pertama mereka pergi ke tempat tujuan.<sup>17</sup> Belum lagi dihitung kesulitan yang dialami dalam perjalanan serta di tempat tujuan.

Selama ini nampak semacam perlombaan antara transmigrasi yang dihasilkan oleh kegiatan pemerintah, yaitu dari pulau Jawa ke luar, dan transmigrasi yang tidak menjadi program pemerintah, yaitu dari luar ke pulau Jawa. Yang terakhir ini walaupun bukan menjadi program pemerintah, namun sebenarnya juga merupakan jawaban terhadap kebijakan pemerintah selama ini, atau apa yang telah terjadi di negeri ini sadar atau tidak. Mungkin sekali arah gerak penduduk ini sejalan dengan adanya alokasi kegiatan-kegiatan yang tidak seimbang antara pulau Jawa dan daerah sekitarnya, baik pada bidang ekonomi maupun pada bidang lainnya.<sup>18</sup> Sebagai contoh dari kuatnya daya tarik pulau Jawa mungkin dapat dilihat pada jumlah kegiatan industri, berdasarkan sensus 1974. Didapatkan bahwa jumlah perusahaan industri yang mempergunakan tenaga orang sejumlah lima orang ke atas, ada 55.273 perusahaan. Yang terdiri dari industri kecil, yaitu yang mempergunakan tenaga orang lima sampai 19, sebanyak 87,2%; industri sedang,

---

<sup>17</sup> Suharso dkk, 'Transmigran dan latar belakangnya', penelitian yang dilakukan bulan Maret dan April 1976, atas kerjasama Pusat Penelitian Penduduk, LEKNAS-LIPI dan Direktorat Pembinaan Program Transmigrasi.

<sup>18</sup> Rata-rata 66% daripada APBN-Pembangunan terdapat di pulau Jawa/Madura. Sedang hampir separuh dari RAPBN-Pembangunan berlokasi di Jawa Barat dan DKI. Alokasi investasi ini dapat dikatakan berbanding lurus dengan kepadatan penduduk. Pola semacam ini juga kelihatan pada program bantuan Daswati tingkat II dan program desa. Keseluruhan proporsi alokasi ini pada dirinya juga memperbesar daya tarik pulau Jawa terhadap daerah-daerah sekitarnya. Untuk selanjutnya mengenai 'Perkembangan Daerah' ini lihat uraian Hariry Hady, dalam Prospek Perekonomian Indonesia 1973, halaman 102.



yang mempergunakan tenaga 20 sampai 99 orang, sebanyak 10,4%, dan industri besar yang mempergunakan tenaga orang 100 atau lebih, sebanyak 2,4%. Kalau jumlah lokasi perusahaan ini kita bagi menurut pulau, maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

TABEL II

LOKASI INDUSTRI BESAR, SEDANG DAN KECIL DI INDONESIA MENURUT PULAU (SENSUS INDUSTRI 1974)

Pulau	Industri Besar		Industri Sedang		Industri Kecil	
	Jumlah	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Pulau Jawa-Madura	1.089	83,4	4.924	85,7	33,859	70,2
Pulau lainnya	217	16,6	822	14,3	14,362	29,8
Jumlah	1.306	100,0	5.746	100,0	48.221	100,0

Sumber: Biro Pusat Statistik

Dari tabel ini dapat dilihat bahwa kegiatan industri lebih dari 70% untuk industri kecil dan lebih dari 80% untuk industri sedang dan besar berada di Pulau Jawa, sedang pulau lain adalah sisanya. Atau secara keseluruhan 72% dari jumlah industri berlokasi di Pulau Jawa.

Reaksi spontan yang paling mudah terhadap kenyataan semacam ini ialah bahwa keadaan ketidak-seimbangan ini adalah warisan sejarah, seperti halnya juga pada bidang-bidang lainnya. Pertanyaan yang selalu menagih perhatian ialah, apakah sekarang ini belum ada kesempatan untuk menciptakan suasana lain, dibandingkan dengan suasana jaman penjajahan misalnya, sehingga alokasi kegiatan-kegiatan tidak menumpuk pada satu tempat saja. Selama ini sudah terlalu amat sering diungkapkan kegawatan kepadatan penduduk Pulau Jawa, namun belum nampak adanya suatu kebijakan yang konsisten, yang mau dan mampu menjawab masalah tersebut baik pada bidang politik, ekonomi, sosial budaya maupun pertahanan keamanan. Di sini sekali lagi nampak bahwa transmigrasi bukan sekedar masalah teknis pemindahan penduduk, akan tetapi ia lebih merupakan fungsi dari keseluruhan kebijakan pada semua bidang, dan barangkali terutama bidang sosial politik.

Dalam 11 tahun terakhir ini, sudah begitu banyak isu mengenai masalah eksplosi penduduk, masalah lingkungan (ecology) baik tingkat internasional maupun nasional, namun refleksi kegawatan masalah belum nampak dituangkan pada kebijakan nasional.<sup>19</sup>

## DAYA FUNGSIONIL LEMBAGA, MELAKSANAKAN ANGGARAN

Sejauh mana lembaga-lembaga yang ada dapat melakukan fungsinya, belum ada informasi yang dapat memberikan kepastian ataupun kejelasan. Dengan masih berkembangnya sikap tertutup dari aparatur kita maka kurang diungkapkan ke luar apa sebenarnya yang terjadi dalam lembaga-lembaga publik kita. Sikap tertutup ini pada dirinya mempersulit pengawasan dan karenanya memperbesar kemungkinan penyalah-gunaan kekuasaan antara lain seperti gejala komersialisasi jabatan yang dalam tahun-tahun terakhir ramai diisyukan.

Misalnya adanya sikap tertutup ini pada gilirannya mempengaruhi daya fungsi pers di negeri ini. Sehingga seringkali mengenai hal-hal tertentu diketahui melalui sumber asing, atau diketahui kalau sudah pada stadium gawat, seperti kasus Pertamina, korupsi oleh Dolog di Kalimantan Timur, dan sebagainya. Jadi secara keseluruhan daya fungsi lembaga tidak jelas dosisnya. Dan ketidak-jelasan ini pada gilirannya mempengaruhi kondisi perencanaan baik tingkat nasional maupun daerah.

Akan tetapi sejalan dengan ketidak-jelasan ini, ada gejala-gejala yang menarik. Misalnya menonjolnya kegiatan-kegiatan lembaga negara dan pemerintahan di pusat maupun di daerah-daerah menjelang akhir tahun

---

<sup>19</sup> Lihat Nugroho, *Indonesia sekitar tahun 2000* (Jakarta, 1972), halaman 10-11; juga: Prof. Selo Sumardjan, *Komunikasi dan Pembangunan Masyarakat*, April 1975.



anggaran, yang mengesankan sekedar menghabiskan uang,<sup>20</sup> seperti seminar-seminar dan semacamnya.<sup>21</sup>

Di samping gejala seperti tersebut di atas, juga mulai menonjol gejala menumpuknya uang anggaran pembangunan, yang tidak dapat dipakai, yang dikenal dengan nama: Sisa Anggaran Pembangunan dengan singkatan SIAP. Misalnya pada tahun 1975/1976 secara menumpuk terdapat jumlah SIAP sebesar Rp 254 milyar.<sup>22</sup> Jumlah ini hampir sama dengan jumlah realisasi bantuan luar negeri selama dua tahun yaitu tahun kedua dan ketiga dari REPELITA I, yang jumlahnya Rp 255,9 milyar.<sup>23</sup>

Untuk meninjau kondisi dari unit yang paling rendah, dapat dikemukakan daya serap uang dari desa-desa di seluruh Indonesia, dari tahun 1969 sampai 1975.<sup>24</sup> Uang yang akan ditinjau ialah uang bantuan pembangunan desa.

<sup>20</sup> Gejala ini sudah menjadi cemohan umum, seperti terungkap melalui pers. Lihat misalnya pada Editorial Majalah Keuangan No. 27, halaman 2 dengan judul 'Akhir tahun anggaran 1972/1973'; juga 'April Hampir Tiba', Tajuk Rencana, Kompas, 17 Maret 1976

<sup>21</sup> Kegiatan-kegiatan seminar untuk sekedar menghabiskan uang semacam ini, dapat menurunkan arti dari seminar, dari kegiatan ilmiah sebagaimana yang terkandung dalam istilahnya, menjadi semacam tameng. Sedihnya justru penyelenggaranya ada juga lembaga perguruan tinggi.

<sup>22</sup> Lihat *Suara Karya*, 20 Desember 1976, di bawah judul 'Buku Kuning Golkar dan hak anggaran DPR'; di mana dikemukakan juga sebab daripada SIAP yaitu pada pembuatan rencana Pembangunan, kesulitan memperoleh tanah, dan izin tata kota.

<sup>23</sup> Nota Keuangan 1977/1978, halaman 74

<sup>24</sup> Istilah 'daya serap', yang dipakai di sini diambil dari uraian Kebijakan Umum Keuangan Negara dan Pembangunan Desa, dari Departemen Keuangan RI, 1975, halaman 29; istilah ini dapat diartikan sebagai 'daya fungsional', atau 'kemampuan fungsional' suatu lembaga yang juga dipakai dalam paper ini.

TABEL III

---

 DAYA SERAP UANG BANTUAN PEMBANGUNAN DESA 1969 SAMPAI 1974/1975
 

---

Tahun anggaran	Jumlah dalam milyar rupiah	Prosentase yang diserap
1969/1970	4,6	85,6
1970/1971	5,5	68,5
1971/1972	5,2	55,5
1972/1973	5,6	74
1973/1974	5,6	84
1974/1975	11	77,6

---

Sumber: Diolah berdasarkan bahan dari Departemen Keuangan RI 1975 Kebijakan Umum Keuangan Negara dan Pembangunan Desa

Dari tabel ini dapat dilihat ilustrasi penggunaan uang dari unit yang paling bawah pemerintahan kita. Daya serap terletak antara 55% sampai 85%, dalam enam tahun. Pada umumnya dikatakan oleh pemerintah bahwa rendahnya daya serap ini antara lain karena sudah banyak proyek-proyek yang memerlukan partisipasi masyarakat: Inpres Kabupaten, Padat Karya dan Proyek-proyek Desa yang dilaksanakan secara swadaya murni; di samping itu juga alasan sulitnya komunikasi dan atau karena terbatasnya kemampuan dalam merencanakan proyek-proyek oleh aparat desa; juga dikatakan adanya kelambatan pengesahan proyek oleh Kabupaten, turut mempengaruhi penyaluran dan pelaksanaannya.<sup>25</sup>

Walaupun secara tersirat, namun dapat dikatakan bahwa faktor utama dari ketersendatan penyaluran atau penyerapan uang di desa ini, ialah kurangnya persiapan unit-unit menengah dan bawah, termasuk perencanaan, terhadap suatu kebijakan yang sudah diputuskan bahkan dilaksanakan tingkat nasional. Dari tabel ini nampak bahwa adanya dana melulu belum merupakan jaminan; sebab masih harus dipertanyakan cara bagaimana pejabat daerah dan desa mempergunakannya. Belum dipertanyakan sejauh mana proyek-proyek yang dikatakan telah selesai itu, dirawat, sebab justru di sinilah kelemahan kita yang

---

<sup>25</sup> Departemen Keuangan Republik Indonesia 1975, *ibid.*, halaman 29



terbesar. Hal ini berarti diperlukannya supervisi dan pengawasan unit tingkat atas, menurut suatu pola dan mekanisme tertentu.<sup>26</sup>

Dari sini menjadi kentarah bahwa kadar tanggung jawab pelaksanaan daripada Inpres Desa ini menentukan arti ekonomi sosialnya dalam masyarakat. Sebenarnya bukan saja untuk Inpres Desa, akan tetapi semua jenis bantuan, bahkan juga untuk APBD dan APBN pada umumnya.

## KONDISI OTONOMI DAERAH

Jika kita memperhatikan undang-undang tentang pemerintah daerah yang pernah ada selama ini, umumnya gagal, karena tidak bisa dilaksanakan.<sup>27</sup> Sebab-sebabnya antara lain karena kurang relevannya asumsi-asumsi dan ukuran-ukuran yang dipakai, alhasil materi yang didelegasikan juga kurang jelas serta tidak disertai perimbangan keuangan yang memadai.<sup>28</sup> Sehingga otonomi yang ada selama ini hanya di atas kertas saja. Kelemahan-kelemahan inipun belum hilang dari materi UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang disahkan tahun 1974.<sup>29</sup>

Dalam alam Orde Baru, walaupun UU tentang Perimbangan Keuangan belum dibuat, namun pelbagai kebijakan telah dirintis, yang akhir-akhir ini dikenal dengan dana bantuan Inpres kepada daerah-daerah. Untuk sekedar mengetahui bagaimana kondisi kemampuan daerah sekarang ini untuk menggali sumber dananya sendiri dapat dilihat pada tabel berikut ini sebagai gambaran.

---

<sup>26</sup> Selo Soemardjan, mengkonstatir: 'dirasakan tidak adanya suatu community development strategi', *opcit.* halaman 31

<sup>27</sup> Lihat: UU No. 1/1945 mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah; UU No. 22/1948; UU No. 44/1950; UU No. 1/1957; PenPres No. 6/1959 dan UU No. 18/1965

<sup>28</sup> UU Perimbangan Keuangan No. 32/1956, mengandung kelemahan-kelemahan, seperti antara lain juga dikemukakan dalam Laporan Team Survey Hubungan Pusat-Daerah di Indonesia, Buku I, Keadaan dan Pokok-pokok Pemikiran Hubungan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia (Departemen Keuangan RI, Direktorat Jendral Moneter: 1975)

<sup>29</sup> Lihat Laporan Penelitian: 'Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah', yang dilaksanakan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Desember 1976, halaman 14

TABEL IV

=====

PROSENTASE REALISASI PENERIMAAN DAERAH SENDIRI SELURUH DAERAH TINGKAT I  
DARI PENERIMAAN DAERAH SELURUHNYA, TAHUN 1969/1970 SAMPAI DENGAN 1972/1973  
(DALAM JUTAAN RUPIAH)

Tahun anggaran	Daerah Sendiri (I)	Dari Pusat (II)	Penerimaan seluruh (III)	% (I) dari (III)
1969/1970	13.622,2	57.872,9	73.296,1	18,58
1970/1971	15.975,6	78.720,0	97.839,0	16,32
1971/1972	20.370,4	92.317,0	117.556,1	17,32
1972/1973	28.023,7	110.472,3	144.488,7	19,39

=====

Keterangan: Penerimaan Seluruhnya adalah jumlah Penerimaan Daerah Sendiri di-  
tambah Penerimaan dari Pusat dan Sisa Penerimaan Tahun Lalu

Sumber : Departemen Keuangan RI, Laporan Team Survey Hubungan Keuangan  
Pusat Daerah di Indonesia, Buku I, Medio Juli 1975, halaman 80

Dari tabel ini kelihatan bahwa secara keseluruhan penerimaan daerah sen-  
diri belum sampai 20% dari seluruh kebutuhan rumah tangga, Daerah Tingkat I  
seluruh Indonesia. Sehingga sebagian terbesar, yaitu lebih dari 80% masih ha-  
rus dipenuhi dengan penerimaan dari Pusat.

Satu-satunya Daerah Tingkat I, yang mempunyai penerimaan Daerah Sendiri,  
yang lebih banyak jumlahnya dari Penerimaan dari Pusat, ialah DKI Jaya; se-  
hingga Penerimaan Daerah Sendiri dari DKI Jaya kurang lebih 70% dari seluruh  
kebutuhan rumah tangganya. Andaikata DKI Jaya tidak dimasukkan dalam tabel di  
atas, maka nampak bahwa prosentase Penerimaan Daerah Sendiri dari 25 Daerah  
Tingkat I lainnya menjadi berkurang; yaitu masing-masing untuk tahun 1969/  
1970 (11%), 1970/1971 (9%), 1971/1972 (11%) dan untuk tahun 1972/1973 (10%).

Mungkin dapat dikatakan bahwa kondisi otonomi daerah ini tidak ideal, o-  
leh karena sebagian terbesar dari kebutuhan urusan rumah tangganya tidak da-  
pat dipenuhinya sendiri, akan tetapi mendapat bantuan dari pusat. Hal ini su-  
kar menghindarkan kesan bahwa pemerintah daerah yang ada, apapun kwalifikasi-  
nya, adalah sekedar petugas untuk membelanjakan uang di daerah, yang perinci-  
an penggunaannya telah ditentukan lebih dahulu oleh pemerintah pusat dengan



segala akibatnya.<sup>30</sup> Keadaan semacam ini tidak hanya berlaku untuk daerah tingkat I akan tetapi juga untuk daerah tingkat II di seluruh Indonesia. Memang, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu masalah lama, yang belum pernah ada jalan ke luar yang memadai sampai sekarang.<sup>31</sup>

Walaupun begitu, dalam 11 tahun terakhir ini masalah daerah tidak menjadi isu yang berarti seperti halnya tahun-tahun sebelum 1960. Ini dapat dianggap sebagai suatu kemajuan. Namun untuk lebih memantapkan kemajuan itu, maka perlu dilihat lebih tenang, hal-hal yang menyebabkan mengapa sampai mengesankan sedemikian positifnya. Mungkin sekali hal itu terutama disebabkan oleh demikian besarnya sumbangan dari pusat, seperti antara lain nampak pada tabel di atas sehingga sudah cukup untuk memuaskan daerah-daerah. Andaikata hal ini benar, maka masalahnya ialah bagaimana kalau subsidi itu berkurang? Rupanya kemungkinan untuk faktor terakhir ini tidak tertutup. Dari sini nampak bahwa sebenarnya dasar yang mantap untuk mengatur keseimbangan belum kita temukan, dan kiranya inilah masalah yang harus diantisipasi sekarang juga. Sebab kepincangan-kepincangan pada bidang lain, seperti halnya bidang keadilan sosial, tidak mustahil mendorong segi ini ke permukaan, yang mungkin dalam proporsi yang belum kita duga semula.

Sedang di pihak lain masih dapat dipertanyakan sejauh mana subsidi-subsidi ini mendorong kemampuan daerah-daerah untuk dapat berkembang sendiri (selfhelp), sehingga kalaupun pada suatu waktu jumlah subsidi berkurang, mereka masih berkemampuan untuk meneruskan fungsinya secara memadai.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Antara lain Pemerintah Daerah tidak berinisiatif dan tidak kreatif dalam mengembangkan pemerintahan daerah yang efisien

<sup>31</sup> J. Wajong, Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah-daerah, halaman 19; Tap MPRS No. II/MPRS/1960, lampiran A, pasal 395, No. 20; Tap MPRS XXI/MPRS/1966; The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah, Vol. III, halaman 167. Juga R.K. Sinaga, 'Bagaimanakah Keuangan Daerah dalam Perundang-undangan yang baru?', Majalah Keuangan, No. 45, September 1974, halaman 5-12

<sup>32</sup> Dikonstatir oleh Sartono Kartidirdjo (September 1976) bahwa 'Pada umumnya juga dirasakan bahwa segala sesuatu diturunkan dari atas, ialah bermacam-macam Inpres, Puskesmas, BUUD, LSD, PKK, semuanya inisiatif dari atas dan rakyat menjadi obyek saja'

Dengan belum adanya jaminan penggunaan yang tepat dari subsidi-subsidi, berikut belum adanya pengaturan yang diperlukan mengenai perimbangan keuangan selama 11 tahun terakhir ini, sebenarnya penanganan masalah perimbangan keuangan ini baru pada taraf menghindari masalah dan bukan mengatasinya. Atau dengan kata lain sekedar menundanya. Karenanya belum cukup alasan untuk berpuas diri.

## KONDISI KOMUNIKASI

Sejauh yang kita tinjau dalam tubuh aparatur selama ini nampak bahwa suasana komunikasi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain struktur organisasi aparatur yang ada, keadaan sosial budaya masyarakat, serta pengalaman dari proses komunikasi dalam sesuatu badan tertentu, ataupun mendengar pengalaman pejabat atau petugas dalam badan-badan lain yang berhubungan dan karenanya juga mempengaruhi tingkah laku komunikasi secara keseluruhan. Mungkin faktor pengalaman komunikasi ini merupakan faktor yang dominant dalam menentukan pola tingkah laku pejabat dalam melakukan komunikasi, terutama dengan pihak atasannya.

Dengan meningkatnya kegiatan-kegiatan aparatur akhir-akhir ini, maka sejalan dengan itu kebutuhan akan komunikasi juga meningkat. Maka makin dijumpai ketimpangan-ketimpangan yang berhubungan dengan komunikasi. Hal-hal yang sebelumnya mungkin dianggap sebagai biasa, lambat laun dirasakan sebagai tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Maka muncullah macam-macam istilah yang berhubungan dengan keadaan komunikasi, seperti: komunikasi dua arah, komunikasi satu arah, korupsi komunikasi, gap communication, bottle neck, silent majority, mental ABS, mumpungisme, menjilat, feed back, KISS dan lain-lain lagi. Yang pada dasarnya menunjukkan adanya kebutuhan yang mendesak untuk terciptanya keadaan yang lebih komunikatif. Membesar dan mendesaknya kebutuhan ini menyebabkan hal-hal yang berhubungan mulai dipertanyakan kembali, baik pada bidang sosial budaya, maupun bidang pengorganisasian aparatur. Misalnya dalam hubungan dengan sosial budaya, dapat dipertanyakan, sejauh mana suasana sosial budaya yang ada dapat mendorong berlangsungnya komunikasi dua arah yang sekarang ini mulai menjadi makanan pu-



blik.<sup>33</sup> Ataukah justru penghambat utama dari kebutuhan komunikasi dua arah adalah kebudayaan? Kalau pertanyaan ini ada benarnya, maka pertanyaan yang menyusul ialah arah politik kebudayaan manakah yang hendak kita pilih? Dan selanjutnya dalam hubungan ini kebudayaan politik manakah yang hendak didorong? Pertanyaan-pertanyaan mungkin dapat diperbanyak, namun tidak maksudnya untuk diuraikan di sini; pengajuannya sekedar menunjukkan arah akar permasalahan, berikut masih panjangnya jalan yang harus ditempuh, dan mendesaknya penanganan dari pihak yang bertanggung jawab.

Di samping adanya keluhan mengenai ketimpangan komunikasi umumnya, maka secara spesifik dapat dilihat dalam tubuh aparatur, baik komunikasi vertikal maupun horisontal. Mengenai komunikasi vertikal, khususnya komunikasi dari atas ke bawah, walaupun dianggap cukup gemuk volumenya namun banyak dipersoalkan kemampuan pejabat menengah dan bawah untuk menterjemahkannya sesuai dengan kebutuhan setempat, sehingga operasional sesuai dengan maksudnya semula secara nasional. Umumnya dapat dilihat bahwa masalah menterjemahkan kebijaksanaan pusat, bukan saja masalah kekurangan-mampuan karena kurangnya staf ahli (walaupun ini juga banyak benarnya), akan tetapi juga para pejabat khawatir karena merasa kurang mempunyai keleluasaan politik, termasuk dana sebagai konsekwensinya.<sup>34</sup> Mungkin kemampuan dan keleluasaan ini sangat mempengaruhi daya komunikasi mereka di daerah. Dalam hubungan ini juga nampak bahwa misalnya para petugas dari dinas vertikal kurang mempunyai daya komunikasi antara lain kurangnya pendidikan mereka dibandingkan dengan pemimpin masyarakat dalam lingkungan kerjanya.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Lihat Murhadiantomo, 'Dilema komunikasi timbal balik, dalam lingkungan sosial budaya Jawa', Basis, Juni 1975, No. XXIV-9, halaman 270; Bintoro Tjokroamidjojo, 'Administrasi Pembangunan di Indonesia', Ekonomi Keuangan Indonesia, Vol. XXIII: No. 2, Juni 1975, halaman 115-120; lihat juga Kompas 16 Nopember 1976, 'Komunikasi timbal balik belum berlangsung wajar'.

<sup>34</sup> Lihat juga Selo Soemardjan, 'Ketimpangan-ketimpangan dalam pembangunan: Pengalaman di Indonesia', Pembangunan Politik dan Perubahan Politik, Seri Bunga Rampai No. 2 Fakultas Ilmu-ilmu Sosial UI, Jakarta, 1976, halaman 165

<sup>35</sup> Astrid Susanto, 'Pemanfaatan Kepemimpinan Pemimpin Tradisionil dalam Komunikasi Cendekiawan dengan Rakyat', dalam Seminar tentang: "Peranan dan Tanggung jawab Cendekiawan dalam Pembangunan", Manado 29 Maret-2 April 1976

Komunikasi dari bawah ke atas, bukan saja volumenya yang kurus akan tetapi kontinuitasnya belum terjamin. Sedang isi komunikasi, yaitu laporan-laporan sangat diragukan kebenarannya, karena belum tentu menggambarkan keadaan yang sebenarnya di daerah. Semakin menggejala bahwa pejabat daerah nampak takut dan malu untuk melaporkan keadaan apa adanya, seperti kelaparan, busung lapar, dan lain-lain semacamnya;<sup>36</sup> apalagi kalau laporan yang demikian itu menurut pengalaman dan anggapan pejabat yang bersangkutan dapat mempengaruhi kepanjangan kedudukannya.

Mengenai ketimpangan komunikasi horisontal, rupanya terdapat pada semua tingkat dari pusat sampai di daerah-daerah. Ada macam-macam sebabnya. Di samping yang telah disebutkan di atas, mungkin dapat ditambahkan lagi hal mental psikologis seperti soal gengsi, berikut kepentingan kelompok-kelompok yang mungkin ada dalam sesuatu badan. Sebelum tahun 1966 terutama faktor yang terakhir ini sangat terasa adanya dalam lembaga-lembaga; malah ada lembaga yang lebih dikenal sebagai milik kelompok tertentu, seperti Departemen Dalam Negeri milik PNI, Departemen Agama milik Partai NU, DKA milik SOBSI, dan seterusnya. Dalam batas-batas tertentu akibat lanjutan (after effect) dari keadaan yang demikian masih ada sampai sekarang dan karenanya masih berperanan dalam mempengaruhi komunikasi horisontal.

Apapun jenis ketimpangan yang ada, namun persamaannya ialah ketimpangan komunikasi, menghasilkan ketimpangan kesan dan gambaran diri (image) dari seluruh tubuh aparatur nasional kita, dengan segala akibatnya. Dan ini pada gilirannya mempengaruhi kewibawaan sistem yang sedang mulai digalakkan.

Mungkin juga untuk mengisi ketimpangan komunikasi yang ada selama ini, maka seringkali diadakan rapat-rapat untuk para pejabat tingkat I dan II seluruh Indonesia di Jakarta. Rapat-rapat semacam itu tidak saja untuk pejabat sipil akan tetapi juga pejabat militer. Selama ini frekwensinya mengesankan sebagai suatu kegiatan rutin. Dengan menyadari hal-hal yang positif dari adanya pertemuan semacam ini maka timbul pertanyaan mengenai kemanfaatan hal yang positif itu dihubungkan dengan pelaksanaan

---

<sup>36</sup> 'Harga Beras di NTT Melonjak, Pemda (baca: Pemerintah Daerah, pen.) belum melapor', Kompas, 1 Desember 1976



tugasnya sehari-hari di daerah. Apalagi pertemuan yang dilakukan ini bersifat masaal untuk mendengar pelbagai wejangan yang biasanya bersifat umum dari pejabat-pejabat pusat di Jakarta. Pertanyaan ini menjadi sangat berarti, oleh karena begitu besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk membiayai pejabat dan rombongan selama di Jakarta, berikut pengangkutan. Belum dihitung pekerjaan yang terbengkalai karena ditinggalkan terus-menerus beberapa kali dalam setahun. Pada hal masalahnya belum terjawab, yaitu sejauh manakah kemampuan dan keleluasaan pejabat untuk dapat menerjemahkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang baru didengarnya itu dalam lingkungan kerjanya di daerah.

Kelihatan bahwa karena belum mampunya kita untuk mengembangkan suatu mekanisme yang fungsional, maka pejabatnya secara terus-menerus didatangkan di Jakarta. Pendekatan semacam ini dahulu pernah dilakukan pada kalangan atas. Misalnya<sup>37</sup> dalam Kabinet Karya 1957, diadakan Menteri Negara Urusan Kerjasama Sipil Militer, dan Menteri Negara Urusan Hubungan antar Daerah, sebagai pencerminan masalah yang timbul waktu itu. Kemudian dalam Kabinet Dwikora diadakan Menteri Penghubung MPR/DPR/DPA/Front Nasional untuk mengisi kekosongan hubungan yang kemudian juga masih diteruskan dalam Kabinet Pembangunan tahun 1968. Pada umumnya badan semacam ini tidak jelas fungsinya, akan tetapi pada dasarnya antara lain terkandung maksud untuk mengisi kekosongan atau ketimpangan hubungan yang ada. Ia tidak dihadapi dengan mengembangkan fungsi yang seharusnya diperlukan, akan tetapi dihadapi dengan menciptakan forum atau lembaga baru. Lambat laun mulai disadari bahwa perlu dikembangkan mekanisme hubungan yang fungsional, dan bukan dengan memperbanyak orang-orang yang dijadikan penghubung. Karena dengan melakukan cara yang terakhir ini masalah tidak dihadapi akan tetapi sekedar diperbanyak, sebab pejabat penghubungpun tidak mengetahui mekanisme yang bagaimana seharusnya dilakukan untuk menjalankan fungsinya sebagai penghubung. Oleh sebab itu dikumpulkannya pejabat-pejabat terlalu sering di Jakarta bukanlah suatu gejala yang ideal, akan tetapi barangkali sekedar penambah terhadap sesuatu mekanisme yang masih harus dikembangkan lagi. Sebab walaupun semua pejabat terus-menerus menginap di Jakarta, masalah mekanisme komunikasi belumlah selesai.

---

<sup>37</sup> Lihat: Almanak Pers 'Antara' 1976, halaman 78 dan seterusnya

Sebagai salah satu akibat daripada keadaan yang belum komunikatif ini ialah bahwa unit-unit yang ada dalam tubuh aparatur kurang mengenal satu sama lain, dengan segala akibatnya, seperti saling lempar tanggung jawab;<sup>38</sup> dan akhirnya juga mempengaruhi komunikasinya dengan masyarakat secara keseluruhan.

Sebagai ilustrasi dari kemampuan fungsi komunikatif aparatur, akan disampaikan hasil penelitian di DIY tahun 1976, tentang Pusat Penerangan Masyarakat: suatu studi evaluasi dan efektivitas peranannya di dalam pembangunan nasional. Dua kabupaten yang dipilih, yaitu Gunung Kidul dan Sleman. Dari tiap Kabupaten diambil enam kecamatan dan dari masing-masing kecamatan diambil satu kelurahan. Jadi ada 12 kelurahan dengan jumlah 580 responden. Para responden dibagi atas tiga lokasi, masing-masing menurut daya jangkauan terhadap kota dan fasilitas transportasi. Yang paling tinggi jangkauan terhadap kota dan fasilitas transportasi diberi lokasi I, sedang yang kurang dan paling rendah berturut-turut diberi lokasi II dan III. Kepada responden diberikan beberapa pertanyaan tentang pengetahuan umum yang dianggap wajar dan seharusnya diketahui oleh setiap WNI. Hasil dari jawaban responden dapat dilihat pada tabel V.

Yang menarik perhatian dari jawaban responden ini paling tidak, ada dua hal; pertama bahwa tidak ada satupun dari pertanyaan-pertanyaan tersebut yang diketahui oleh semua responden, termasuk nama presiden dan wakil presiden, yang sekarang ini sudah berlangsung 10 tahunan; uniknya ialah justru kedua pejabat itu berasal dari DIY, di mana responden berada.<sup>39</sup> Yang kedua ialah bahwa prosentase responden yang mengetahui pertanyaan-pertanyaan di atas, juga dipengaruhi oleh lokasi, di mana lokasi I prosentasenya lebih banyak dibandingkan dengan lokasi II dan III. Untuk dapat lebih menggambarkan hal ini dapat dilihat pada tabel VI.

---

<sup>38</sup> *Kompas*, 4 Desember 1976 yang juga ada hubungan dengan artikel dari harian yang sama tanggal 25 Nopember 1976.

<sup>39</sup> Presiden Soeharto lahir di Kabupaten Sleman, di mana penelitian ini dilaksanakan.



TABEL V

=====

JUMLAH PROSENTASE RESPONDEN\* YANG MENGETAHUI BEBERAPA PENGETAHUAN UMUM,  
MENURUT LOKASI DI DIY (1976)

=====

Jenis pengetahuan umum	% yang mengetahui menurut lokasi			
	I (N=120)	II (N=160)	III (N=200)	X
1. Nama Presiden RI	97	90	83	90
2. Warna Bendera RI	91	89	83	88
3. Nama Wakil Presiden RI	74	73	57	68
4. Hari Kemerdekaan RI	69	65	59	64
5. Dasar Negara RI	59	61	49	56
6. Bahasa Nasional RI	50	44	45	46
7. Lagu Kebangsaan RI	43	34	41	39
8. UUD RI	33	41	28	34
9. Nama Pahlawan RI	39	29	24	31
10. Tokoh Pergerakan	30	19	19	23
11. Singkatan Perkataan REPELITA	27	18	25	23
12. Hari Pahlawan	18	29	15	21
13. Singkatan Perkataan PELITA	17	22	20	20
14. Lambang Negara RI	16	12	25	18

=====

Keterangan: I, II, III adalah lokasi

X adalah prosentase rata-rata yang mengetahui

\* Secara keseluruhan responden berumur 20 tahun ke atas; sedang 46% dari responden adalah buta huruf

Sumber: Laporan Penelitian tentang Pusat Penerangan Masyarakat: Suatu studi evaluasi dan efektivitas peranannya di dalam pembangunan nasional, yang dilakukan oleh Team Pelaksana Lembaga Studi Pedesaan dan Kawasan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 1976, halaman 122-124, dengan sedikit merubah cara pentabelan sesuai dengan kebutuhan

TABEL VI

=====

SCORE (NILAI) PENGETAHUAN UMUM RESPONDEN (N=480) MENURUT LOKASI, DI DIY, 1976

=====

Lokasi	Jumlah score yang diperoleh
Lokasi I (N=120)	681
Lokasi II (N=160)	635
Lokasi III (N=200)	583

=====

Sumber: ibid., halaman 124

Kiranya dari dua tabel ini dapat sedikit dilihat kondisi informasi yang dimiliki masyarakat pedesaan kita, dan sekaligus mengungkapkan kemampuan melaksanakan fungsi dari aparaturnya yang selama ini ditugaskan untuk itu.

Memang masih dapat dipertanyakan sejauh mana responden yang diselidiki ini benar-benar mewakili masyarakat pedesaan di DIY seluruhnya; dan sejauh mana kondisi di DIY ini mencerminkan keadaan pedesaan seluruh Indonesia? Akan tetapi kalau diperhatikan keadaan geografis di DIY, luas wilayah, keadaan komunikasi dan tingkat pendidikan pada umumnya, maka dapat dikatakan bahwa secara keseluruhan keadaan DIY bukanlah yang terburuk jika dibandingkan dengan propinsi-propinsi lainnya di seluruh Indonesia.<sup>40</sup> Oleh karena itu kita cenderung untuk mengatakan bahwa kondisi informasi tersebut di atas bukan monopoli DIY, malah mungkin sekali keadaan propinsi lain lebih menyedihkan. Kalau dugaan ini ada benarnya, barangkali penelitian di DIY tahun 1976 ini sedikit banyak mengungkapkan kondisi kemampuan fungsional dari badan penerangan kita, lembaga pendidikan, berikut lembaga kemasyarakatan dan bahkan pemimpin masyarakat secara keseluruhan. Dengan akibat minimnya pengetahuan dari warganya. Hal yang terakhir ini dengan nada berani dalam penelitian tersebut dianggap ada hubungannya dengan Kesadaran Nasional; hal mana sebenarnya masih sangat dipersoalkan.

## RANGKUMAN

Ilustrasi mengenai daya fungsional aparaturnya mungkin dapat diperbanyak pada bidang-bidang lain seperti bidang pemberantasan buta huruf, serta bidang pendidikan pada umumnya, pelaksanaan KB; penyerapan tenaga kerja untuk mengurangi pengangguran, bidang pengawasan, perencanaan, pengerahan dana-dana dari lembaga keuangan, dan sebagainya.<sup>41</sup> Akan tetapi untuk

<sup>40</sup> Dirjen Achmadi mengemukakan (*Kompas*, 17 Juli 1976) bahwa di Indonesia sekarang ini terdapat 1.721 buah pra-desa dan 58.675 buah desa, yang terdiri dari desa tradisional (*Swadaya*): 30,9%; desa transisi (*Swakarya*): 54,6% dan desa Swasembada 4,5%. Yang menarik ialah sejauh mana kadar informasi mempunyai hubungan dengan kategori yang ada ini.

<sup>41</sup> Untuk selanjutnya mungkin dapat dilihat pada: Prospek Perekonomian Indonesia 1973.



tinjauan kali ini, apa yang telah diilustrasikan di muka kiranya cukup memadai. Yang pada intinya menunjukkan bahwa kemampuan aparatur pelaksana dalam melakukan fungsinya, sekarang ini semakin menjadi pertanyaan utama yang membutuhkan jawaban yang segera. Ada dua gejala yang selama ini kita rasakan; di satu pihak beban pembangunan kian bertambah volume dan dimensinya, sedang di pihak lain terasa pejabat-pejabat terutama tingkat menengah dan bawah termasuk daerah-daerah, semakin menipis tanggung jawabnya. Atau dengan kata lain beban yang akan dipikul semakin bertambah berat, sedang yang memikulnya semakin sedikit, tertumpuk pada tingkat atas dan di pusat kekuasaan. Keadaan ini juga bertindihan dengan suasana sosial budaya yang tidak berorientasi pada fungsi-fungsi yang menjadi tugas, berikut norma-norma dan pedoman yang harus dilakukan, akan tetapi pejabat setempat lebih berorientasi pada sang pejabat atasan, apalagi kalau dirasakan bahwa pejabat yang disebut terakhir ini adalah dewa penentu nasibnya, dan bukan fungsi atau masyarakat lingkungannya.<sup>42</sup> Menumpuknya tanggung jawab pada tingkat atas ini pada hakekatnya merupakan cermin dari gejala sentralisasi yang telah berlangsung sejak kita merdeka.

Proporsinya semakin membesar, hal mana memang dituntut oleh proses perkembangan misalnya memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa, dengan segala akibatnya.

Mungkin ada benarnya, J.E. Goldthorpe, ketika ia mengemukakan bahwa "The governments of new states are inclined to maintain as much central control as they possibly can, and leave as little initiative as possible to local bodies, precisely because they know they cannot trust the latter to act as loyal local representatives in the exercise of devolved

---

<sup>42</sup> Menurut UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, bahwa calon-calon sejumlah 3-5 orang yang disiapkan untuk dipilih menjadi Kepala Daerah Tingkat I (II), sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati oleh Menteri Dalam Negeri; dari calon-calon ini DPRD yang bersangkutan memilih paling sedikit dua calon untuk diajukan kepada Presiden atau wakil untuk diangkat salah satu diantaranya. Sedang jumlah suara dukungan masing-masing calon tidak mempengaruhi penentuan dari pusat. Lihat juga antara lain dalam Indonesia Raya tanggal 26 Juni dan 4 Juli tahun 1973, tentang kasus pemilihan Gubernur Propinsi Bali.

powers. This is one of the reasons why, as Riggs has pointed out, new states in poor countries are particularly liable to overcentralization".<sup>43</sup>

Kiranya sukar dibantah, apa yang dikemukakan oleh pengarang tersebut di atas, sebab pengalaman-pengalaman dari negara berkembang seperti halnya Indonesia pada tahun-tahun sebelum 1960, menunjukkan gejala demikian juga, yaitu krisis keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah mencapai puncaknya. Bahwa kasus semacam itu, menjadi konsiderasi utama dalam menata keseimbangan, yang sekarang dirasa sebagai sangat sentralistis, mungkin tidak dapat dihindari; apalagi pejabat-pejabat yang sekarang ini pada teras kepemimpinan bangsa, adalah bekas orang lapangan, yang waktu itu sebagai alat negara melakukan tugasnya menyelesaikan keamanan fisik di daerah-daerah dengan baik, dan dengan banyak pengorbanan. Bahwa mereka tidak mau mengambil risiko apapun, apalagi setelah menduduki tampuk pimpinan adalah sesuatu yang sangat dapat dimengerti.

Masalahnya sekarang ini bagaimana supaya kita tidak tergelincir, seperti halnya dalam periode demokrasi terpimpin, dari suatu ekstremitas ke ekstremitas lainnya, akan tetapi mencari keseimbangan antara keduanya, sehingga kebutuhan tingkat perkembangan masih dapat dilakukan oleh tubuh aparatur dalam batas-batas negara kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ini. Atau dengan kata lain meningkatkan dosis penyerapan fungsinya secara menyeluruh, secara merata.

Karenanya, memang mencari keseimbangan baru ini pada dirinya menuntut persepsi yang tepat mengenai kebutuhan konkrit tingkat perkembangan seluruh rakyat sekarang ini, termasuk di dalamnya aspirasi daerah-daerah yang tidak selamanya harus ditafsirkan sebagai berbau separatistis, akan tetapi harus dilihat sebagai potensi pembangunan untuk melaksanakan tujuan (mission) Orde Baru secara bertanggung jawab. Untuk ini, memang diperlukan suatu jenis keberanian, seperti halnya keberanian untuk mengoreksi mental Orde Lama dan PKI tahun 1966. Keberanian jenis baru ini ialah keberanian untuk mengerti tingkat perkembangan yang ada, masalah-masalahnya, berikut mempertanyakan kembali asumsi-asumsi yang pernah dipakai, dan kalau perlu disesuaikan dan

---

<sup>43</sup> J.E. Goldthorpe, *The Sociology of the Third World, Disparity and Involvement*, Cambridge University Press 1975, p. 262



ditambah dengan konsiderasi baru yang lebih relevan dengan usaha pemenangan pelaksanaan pembangunan. Arahnya secara kualitatif ialah, setapak demi setapak mengurangi dosis sentralisasi, sampai pada suatu takaran minimal selaras dengan kepentingan negara kesatuan, sedang dosis desentralisasi berikut pendelegasian wewenang kepada unit bawah secara bertahap membesar, sehingga memungkinkan mereka mengembangkan potensi-potensinya secara bertanggung jawab, dalam lingkungan negara kesatuan, yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.<sup>44</sup>

Keseimbangan ini, secara dasariah hendak meratakan tanggung jawab melaksanakan pembangunan, yang justru jadi tujuan Orde Baru. Sehingga kalau pun Hakim Sejarah memutuskan bahwa Orde Baru gagal melaksanakan tujuannya, maka kegagalan yang demikian itu, harus dipikul oleh semua pejabat dari pusat sampai di daerah-daerah, bahkan seluruh masyarakat. Dan jangan sampai semua pejabat di seluruh daerah mencuci tangan dan mengatakan bahwa mereka hanya sekedar pesuruh atasan, dan Pemerintah Pusatlah yang bertanggung jawab secara tunggal, malah mungkin lebih sempit lagi dari itu. Akan tetapi, celaka sekali kalau justru malah tidak ada orang yang mau bertanggung jawab terhadap kegagalan itu. Sikap semacam ini pernah diucapkan oleh Bung Karno pada tahun-tahun 1965, juga dalam peristiwa Pertamina, di mana pejabat mengatakan bahwa tidak ada orang yang bersalah. Tulisan ini hendak mengatakan, kalau anak yang akan dilahirkan Orde Baru, bernama "Keberhasilan Pembangunan", tidak sukar untuk meramalkan bahwa ia akan diakui semua orang; akan tetapi kalau yang akan dilahirkan itu, anak yang bernama "Kegagalan Pembangunan", hampir dipastikan ia akan menjadi anak yatim piatu, malah mungkin anak haram. Tinjauan ini juga hendak mengatakan bahwa dengan orientasi baru ini, maka secara sadar dan berencana hendak disiapkan bahwa tidak saja anak yang bernama keberhasilan pembangunan yang diakui anak oleh semua orang, akan tetapi juga yang bernama kegagalan. Sehingga walaupun kita gagal, namun kita tidak gagal dalam menerima tanggung jawab atas kegagalan tersebut. Kalau demikian masyarakat kita tambah bertanggung

---

<sup>44</sup> Lihat TAP MPRS XXI/MPRS/1966; juga Emil Salim, Masalah Pembangunan Ekonomi Indonesia, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1974, halaman 47; bandingkan juga dengan Bintoro Tjokroamidjojo, 'Administrasi Pembangunan di Indonesia', EKI, Volume XXIII, No. 2, Juni 1975, halaman 117

jawab, tambah mendewasa. Sehingga walaupun kita masih dicap Underdeveloped Country, namun masih memiliki "rasa bertanggung jawab". Kalau begitu mungkin dapat dikatakan bahwa orientasi ini adalah orientasi pendewasaan masyarakat keseluruhan, dimulai dari titik yang paling strategis, yaitu penataan aparatur pelaksana. Sebab seperti yang telah dikemukakan pada awal dari tulisan ini, posisi pemerintah baik konstitusional maupun secara kemasyarakatan sangat dominant. Akan tetapi bersamaan dengan itu kita diperhadapkan dengan kenyataan bahwa kondisi aparatur belum sesuai dengan posisinya, khususnya mengenai pemerataan tanggung jawab dalam tubuh aparatur. Karena ini harus dikoreksi, sehingga seluruh tubuh aparatur berfungsi, dan karenanya berwibawa. Dan memang tugas nasional kita sebenarnya mengwibawakan semua lembaga ataupun warga negara, untuk pada gilirannya berfungsi dan bermanfaat bagi kepentingan bersama.

## PENUTUP

Sejak lahirnya Orde Baru telah dimulai usaha bebenah diri dari aparatur pelaksana, untuk mengatasi kerusakan yang ditinggalkan sebelumnya. Usaha bebenah diri ini sudah berlangsung 10 tahun, namun ternyata masih terlalu singkat jika dibandingkan dengan kerusakan yang diwariskan oleh masa sebelumnya, berikut menjamurnya tuntutan kebutuhan baru yang semakin menumpuk. Di sini dapat kita melihat, bahwa usaha bebenah diri aparatur, sebagai organisasi profesional saja sudah sangat sulit; dapat dibayangkan bagaimana kondisi bebenah diri organisasi kemasyarakatan lain pada umumnya yang bukan profesional, yang juga akibat kerusakan yang ditinggalkan sebelumnya, terutama sebagai akibat strategi PKI. Organisasi-organisasi kemasyarakatan ini terutama organisasi politik, secara formil telah menyederhanakan diri dan membaharui orientasinya, sesuai dengan thema pembaharuan politik yang sedang dijalankan sejak tahun 1966. Pencapaian pada lembaga-lembaga inipun masih pada taraf yuridis formil, sedang dinamikanya masih membutuhkan waktu yang panjang. Atau dengan kata lain daya fungsional sebagai organisasi politik masih jauh dari ideal. Akhir-akhir ini organisasi politik diberi bantuan uang oleh pemerintah, agar mereka dapat melakukan fungsinya. Akan tetapi itupun tergantung pada mental mereka yang memakai uang itu. Apakah uang itu dipakai untuk



pembinaan organisasi atau untuk kepentingan pengurus pribadi sebagaimana biasanya. Kalau yang terakhir ini yang terjadi, maka memang sukar diharapkan organisasi ini berfungsi sebagai organisasi politik.

Khusus mengenai kondisi kemampuan fungsional aparat, dapat dilihat bahwa kondisi sesuatu lembaga dapat mempengaruhi fungsi lembaga lainnya dan demikian seterusnya. Misalnya, rendahnya daya fungsi dari aparat pemerintah mempengaruhi daya fungsi lembaga negara lainnya, terutama yang akan menjadi input dari lembaga negara lainnya itu seperti BPK, sebagai badan yang memeriksa keuangan negara; selanjutnya kondisi BPK ini mempengaruhi berfungsinya DPR, terutama dalam melaksanakan hak budjetnya. Sedang kurangnya input untuk DPR mempengaruhi kualitas kerjasamanya dengan pemerintah, baik dalam membuat UU, menetapkan anggaran maupun pengawasan. Sedang kurangnya keterlibatan fungsional DPR pada tugasnya juga akan mempengaruhi dosis informasi kebijaksanaan nasional kepada para pemilihnya (daerah pemilihannya) dan masyarakat pada umumnya. Pada gilirannya hal ini mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap program pemerintah, maupun tugas DPR. Sedang tingkat pengertian ini mempengaruhi sikap mereka selanjutnya. Ini sekedar ilustrasi bagaimana kondisi sesuatu badan mempengaruhi berfungsinya badan lain secara keseluruhan, baik badan kenegaraan maupun kemasyarakatan.

Oleh karena itu diperlukan strategi pemerataan tanggung jawab, yang dimulai dari teras kepemimpinan, aparat pelaksana dan bahkan masyarakat umumnya. Apa yang dikemukakan oleh Syed Hussein Alatas tadi mengenai kualitas yang diperlukan oleh ruling group, sedikit banyak juga berlaku untuk negeri kita. Kalau mau lebih dikonkritkan, juga dapat diformulasikan sebagai berikut. Yaitu, perlu ditingkatkan kemampuan untuk melihat (mengerti) masalah nasional secara keseluruhan, seperti kepadatan penduduk, kemiskinan, pengangguran, kebodohan, dan sebagainya; sejalan dengan itu diperlukan kemampuan dan keberanian untuk membuat keputusan yang diperlukan, yaitu sesuai dengan logika masalah yang dihadapi; yang tidak kalah pentingnya ialah kemampuan untuk mendelegasikan wewenang, sehingga meratakan tanggung jawab, baik dalam lembaga negara atau pemerintah pusat dan daerah maupun seluruh masyarakat, terutama desa; dan yang terakhir ialah kemampuan untuk menumbuhkan loyalitas atau support dari yang dipimpin,

termasuk seluruh masyarakat. Kemampuan-kemampuan ini dapat dianggap sebagai esensi kepemimpinan yang harus diaktualisir, baik secara makro, yaitu misalnya tingkat nasional maupun secara mikro yaitu tingkat lokal atau unit tertentu. Kemampuan-kemampuan ini tidak dapat diimport, akan tetapi harus dikembangkan dari dalam yaitu dari manusia Indonesia sendiri. Dalam hal ini terutama ABRI sebagai teras kepemimpinan bangsa<sup>45</sup> terpanggil untuk membuktikan pelaksanaan dari esensi-esensi tersebut, sekaligus sebagai penjamin utama terlaksananya tujuan Orde Baru, yaitu berhasilnya pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat seutuhnya.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Lihat: Letjen TNI E. Kartakusumah, 'Angkatan Bersenjata Dalam Pembangunan Tempat Baru Indonesia di Kolong Langit', Keyakinan dan Perjuangan, (Jakarta, BPK Gunung Mulia, 1972), halaman 41

<sup>46</sup> Claude E. Welch, Arthur K. Smith, Military Role and Rule Perspectives on Civil-Military Relations, Duxbury Press, A Division of Wadsworth Publishing Company, Inc., 1974, p. 250; lihat juga Allen H. Sievers, The Mystical World of Indonesia, Culture and Economic Development in Conflict, The Johns Hopkins University Press Baltimore & London 1974, p. 317.



# KOMPETISI SUPERPOWER DI BENUA AFRIKA

Kirdi DIPOYUDO

Pada tahun 1976 negeri-negeri Afrika di sebelah selatan Sahara menjadi pusat perhatian internasional, khususnya sebagai akibat berkobarnya perang saudara di Angola dan intervensi militer Uni Soviet dan Kuba secara besar-besaran di pihak MPLA melawan gabungan kedua gerakan nasionalis lainnya. Berkat bantuan militer itu MPLA berhasil mendapatkan kemenangan dan memperkuat kedudukannya. Dari perang saudara itu Uni Soviet dan Kuba tampil ke muka sebagai pahlawan kemerdekaan mayoritas kulit hitam di Afrika bagian selatan, sedangkan Cina yang sebelumnya membantu FNLA mundur secara diam-diam dan Amerika Serikat terpaksa mempertahankan status quo dan mendukung rejim-rejim minoritas kulit putih yang rasialis karena di bagian dunia itu terdapat banyak kepentingan dunia barat. Berkat letaknya yang strategis dekat jalur pelayaran Tanjung Harapan yang merupakan urat nadi negara-negara barat dan kekayaan mineralnya yang vital bagi kelangsungan hidup mereka, kawasan itu adalah sangat penting bagi dunia barat.

## POLITIK AMERIKA SERIKAT

Strategi Amerika Serikat mengenai Angola dilaksanakan dalam dua tahap yang berbeda satu sama lain.<sup>1</sup> Pada tahap pertama, Amerika Serikat bersama-sama dengan negara-negara barat lainnya mendukung pembentukan suatu pemerintahan koalisi ketiga gerakan nasionalis dengan membantu UNITA dan FNLA yang mewakili mayoritas rakyat Angola dan yang melawan MPLA yang dibantu Uni Soviet dan Kuba. Dalam rangka politik ini dia bekerjasama dengan negara-negara tetangga Angola, yaitu Zambia dan Zaire, dan banyak negara Afrika

---

<sup>1</sup> Mengenai politik Angola Amerika Serikat lihat karangan W.A.E. Skurnik, "Africa and the Superpowers", *Current History* 71 (1976) hal. 145-148, 179-180, 184; John A. Marcum, "Lessons of Angola", *Foreign Affairs*, 54 (1976), hal. 407-425.

lainnya, yang khawatir kemenangan MPLA akan memperluas pengaruh komunis di benua Afrika dan merangsang subversi komunis di wilayah mereka sendiri. Secara kasar dapat dikatakan bahwa negara-negara itu merupakan separuh negara-negara Afrika.

Strategi ini kiranya akan berhasil mencapai sasarannya seandainya tidak terjadi dua hal yang tidak terduga-duga, yaitu intervensi Uni Soviet dan Kuba secara besar-besaran dan intervensi Afrika Selatan secara terbatas. Kedua intervensi ini merubah persoalannya maupun jalannya perang saudara. Berkat intervensi Uni Soviet dan Kuba MPLA berhasil mengalahkan lawan-lawannya, sedangkan intervensi Afrika Selatan memberikan nama buruk kepada UNITA dan FNLA serta Amerika Serikat dan sebagai akibatnya Afrika Selatan terpaksa menarik mundur pasukan-pasukannya dan membiarkan bekas sekutu-sekutunya menderita kekalahan yang menentukan. Kebanyakan negeri Afrika lebih membenci rasialisme dan politik apartheid Afrika Selatan daripada komunisme.

Pada tahap kedua Pemerintah Amerika Serikat tidak dapat bergerak dengan leluasa karena bergantung pada dukungan negara-negara Afrika, maksud-maksud Uni Soviet dan Kuba dan sikap Kongres. Dan dalam ketiga hal ini dia salah tangkap. Menjelang akhir 1975 dia masih mendukung perjuangan negara-negara Afrika bagi suatu penyelesaian politik lewat perundingan-perundingan dan pembentukan suatu pemerintah koalisi. Pada sidangnya bulan Januari 1976 OAU memperdebatkan apakah dia sebaiknya mengakui pemerintah yang dibentuk MPLA ataukah mendukung pembentukan suatu koalisi semua gerakan nasionalis sebagai pemerintah Angola yang mendapatkan kemerdekaannya pada 11 Nopember 1975. Akan tetapi perundingan-perundingan OAU itu sudah tidak relevan karena pendapat umum Afrika telah dibentuk. Untuk kebanyakan rakyat Afrika soalnya sudah bukan Angola atau intervensi komunis asing melainkan keharusan melawan intervensi Afrika Selatan yang lebih keji, suatu intervensi yang dilihat sebagai perluasan diskriminasi rasial kulit putih ke luar negeri-negeri kulit putih yang tidak dapat diterima dengan dalih apapun. Setelah pasukan-pasukan Afrika Selatan memasuki wilayah Angola dan bertempur melawan pasukan-pasukan MPLA kulit hitam, persoalan itu tidak dapat didamaikan.



Dalam situasi itu Pemerintah Amerika Serikat mengambil prakarsa-prakarsa terbatas dan terlambat untuk memberikan lebih banyak bantuan keuangan dan mengeluarkan ancaman-ancaman kosong terhadap Uni Soviet dan Kuba. Menjelang akhir Oktober 1975 bantuan senjata Uni Soviet dan ofensif militer Kuba sudah berjalan secara penuh. Berkat bantuan itu MPLA berhasil mendapatkan kemenangan dengan cepat. Desember 1975 Uni Soviet mungkin menjadi ragu-ragu dan pers Amerika berspekulasi bahwa dia sedang meninjau kembali politik Angolanya. Akan tetapi harapan akan perubahan dalam politik Soviet dan Kuba lenyap pada akhir Desember ketika Uni Soviet meneruskan bantuannya secara besar-besaran. Dia memberikan bantuan sebesar US\$ 200-US\$ 300 juta kepada Angola. Sebagai tanggapan Pemerintah Ford bulan Pebruari 1976 minta persetujuan Kongres untuk mengeluarkan US\$ 30 juta guna membantu gerakan-gerakan lawan MPLA, akan tetapi pada waktu itu pasukan-pasukan Kuba sedang menentukan jalannya peperangan dan tambahan bantuan Amerika sudah tidak akan mempengaruhi perimbangan militer.

Hal lain yang membuat Amerika Serikat tidak efektif ialah konsepnya mengenai detente dengan Uni Soviet. Pernyataan-pernyataan resmi yang dikeluarkan pada waktu itu memberikan kesan bahwa Pemerintah Amerika dipengaruhi harapan-harapan palsu bahwa Uni Soviet akan menahan diri dan mengekang pasukan-pasukan Kuba. Berkaitan dengan konsepsi salah itu ialah kosongnya peringatan-peringatan dan ancaman-ancaman Amerika terhadap Uni Soviet dan Kuba. Karena sasaran politiknya terbatas, Amerika Serikat tidak dapat mengambil tindakan yang efektif jika peringatan-peringatannya dianggap sepi oleh lawan-lawannya. Uni Soviet rupanya menyadari bahwa kejadian-kejadian di Angola, termasuk intervensinya, tidak akan mempengaruhi perundingan-perundingan tentang pembatasan senjata-senjata strategis (SALT) maupun penjualan gandum Amerika secara besar-besaran. Sebagai akibatnya peringatan-peringatan dan ancaman-ancaman yang dikeluarkan Pemerintah Amerika Serikat itu tidak efektif.

Pemerintah Ford rupanya juga salah hitung mengenai sikap Kongres. Dalam suasana yang timbul akibat terbongkarnya penyalahgunaan-penyalahgunaan dinas intel, Senat pada 19 Desember 1975 melarang penggunaan lebih banyak uang untuk membantu salah satu pihak perang saudara di Angola, biarpun sebelumnya Pemerintah berkali-kali memberikan briefing kepada



pemimpin-pemimpin Kongres sebagai usaha untuk meyakinkan mereka tentang perlunya bantuan itu. Dengan demikian Pemerintah Amerika Serikat tidak dapat berbuat banyak di Angola untuk menunjang politiknya. Sebagai akibatnya rejim MPLA yang beraliran Marxis dan pro Soviet dapat mengalahkan lawan-lawannya tanpa banyak kesulitan dan memperkuat kedudukannya.

Kegagalan politiknya di Angola itu memaksa Pemerintah Amerika Serikat untuk meninjau kembali politik Afrika-nya, dan menyusun suatu politik baru<sup>2</sup>. Diplomasi keliling Menlu Kissinger bulan April 1976, yang membawanya ke berbagai negeri Afrika, mencerminkan perubahan ini dan merupakan awal politik baru itu. Unsur barunya terletak dalam pengakuan terlambat mengenai pentingnya dan akibat-akibat perkembangan politik di Afrika bagian selatan, dan dalam prakarsa-prakarsa baru yang diambil untuk mencapai sasaran-sasaran jangka panjang Amerika Serikat. Dengan demikian dapat dikatakan, bahwa perkembangan di Angola itu berfungsi sebagai katalisatornya. Proses dekolonisasi negeri-negeri jajahan Portugis, yang berpangkal pada kudeta militer di Lisabon bulan April 1974, telah menyoroti dan memperkuat komitmen Afrika kulit hitam untuk mengakhiri rejim-rejim minoritas kulit putih di Afrika bagian selatan. Banyak orang khawatir Uni Soviet dan Kuba akan meneruskan intervensi mereka dan secara demikian menentukan hari depan negeri-negeri lainnya di kawasan itu. Sementara pemimpin Afrika juga takut akan keamanan negeri mereka. Dan nama baik serta kredibilitas Amerika Serikat mendapat suatu pukulan berat.

Faktor-faktor penting lain ikut meningkatkan amarah Afrika kulit hitam terhadap politik Amerika Serikat. Image Amerika Serikat telah lama kurang baik dan politik yang ditempuhnya menimbulkan sikap skeptis. Tidak lama setelah Portugal mengumumkan maksudnya untuk memberikan kemerdekaan kepada koloni-koloninya, timbul reaksi-reaksi keras terhadap laporan perlunya sikap Amerika Serikat terhadap rejim-rejim minoritas kulit putih dan terhadap asumsi bahwa kekuasaan kulit putih masih akan bertahan lama. Dalam suatu move yang mengagetkan suatu sidang Menlu OAU minta kepada Pemerintah Amerika Serikat agar membatalkan pengangkatan Nathaniel Davis

---

<sup>2</sup> Lihat karangan "An African policy for the United States", *The Guardian*, 2 Mei 1976

sebagai Pembantu Menlu untuk urusan Afrika. Sikap OAU itu adalah suatu campur tangan dalam politik intern Amerika Serikat dan menunjukkan bahwa Afrika kulit hitam sangat tidak senang dengan politik Afrika Amerika Serikat. Faktor lain ialah pernyataan Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB, Daniel Moynihan, bahwa pemilihan Presiden Idi Amin sebagai Ketua OAU adalah tidak bersahabat dan bahwa sebaiknya disusun suatu daftar hitam negeri-negeri dunia ketiga yang berdasarkan sejarah votingnya di PBB dianggap tidak bersahabat terhadap Amerika Serikat. Secara lebih umum dapat dikatakan bahwa negeri-negeri Afrika kulit hitam menjadi semakin cenderung untuk melihat Amerika Serikat menjalankan suatu politik menentang perubahan yang usang dan merugikan dirinya sendiri.

## POLITIK BARU AMERIKA SERIKAT

Pada waktu MPLA mencapai supremasi militer di Angola, Amerika Serikat memulai suatu politik baru yang lebih luas. Di antara unsur-unsur barunya tiga sasaran menonjol, yaitu perundingan-perundingan di Afrika bagian selatan, mendukung diadakannya perubahan-perubahan yang berarti, dan menyelamatkan pengaruh serta kepentingan-kepentingan Amerika Serikat di negeri-negeri Afrika lainnya. Garis-garis besar politik baru itu tercantum dalam pernyataan politik Dr. Kissinger di Lusaka pada 27 April 1976.<sup>3</sup>

Dalam pernyataan politik itu politik Amerika Serikat mengenai Afrika bagian selatan dirumuskan dengan kata-kata yang mirip dengan Manifesto Lusaka tahun 1969. "Keadilan rasial adalah issue dominan jaman kita yang mendesak dan dapat dilaksanakan", kata Dr. Kissinger. Selanjutnya dia menjanjikan bantuan keuangan negaranya kepada negara-negara Afrika yang mengalami kesulitan-kesulitan ekonomi karena melakukan sanksi-sanksi ekonomi PBB terhadap Rhodesia. Dia juga berjanji bahwa pemerintahnya akan berusaha mendesak Kongres agar mencabut kembali amandemen Byrd yang memberikan kelonggaran kepada perusahaan-perusahaan Amerika Serikat untuk mengimpor kroom dari Rhodesia.

---

<sup>3</sup> Naskah pernyataan politik itu antara lain dapat dibaca dalam publikasi Kedutaan Besar Amerika Serikat di Jakarta International Affairs Backgrounder, 28 April 1976



Sesuai dengan prioritas-prioritas dan strategi Afrika kulit hitam untuk memusatkan usaha pada satu sasaran setiap waktu, usul-usulnya yang paling jauh jangkauannya berkisar pada Rhodesia. Dia menyatakan bahwa pemerintahnya mendukung pemerintahan mayoritas dan pelaksanaannya menurut suatu jadwal yang cepat, kerjasama multilateral untuk membantu para pengungsi, bantuan ekonomi dan teknis internasional bagi Zimbabwe dalam periode transisi, dan perlindungan bagi hak-hak minoritas. Lebih dari itu dia menegaskan bahwa Amerika Serikat tidak akan membantu rejim minoritas kulit putih Rhodesia "dalam konfliknya dengan negara-negara dan gerakan-gerakan pembebasan Afrika".

Mengenai persoalan Namibia yang tidak begitu mendesak, Menlu Kissinger menjanjikan bantuan ekonomi kepada negeri itu selama waktu transisi, dan mendesak Afrika Selatan yang de facto berkuasa di situ agar mengumumkan suatu jadwal bagi penentuan diri (self determination) yang dapat diterima oleh dunia internasional. Kepada Pemerintah Afrika Selatan dia juga minta agar membantu melaksanakan pemerintahan mayoritas di Rhodesia, dan memberikan persamaan kesempatan dan hak-hak azasi kepada semua orang, kulit hitam maupun kulit putih. Akhirnya dia mengumumkan bahwa bantuan pembangunan Amerika Serikat untuk Afrika bagian selatan dan tengah akan ditingkatkan tiga kali lipat dalam tiga tahun mendatang.

Dalam rangka pelaksanaan program politik baru itu, pada 13-25 September 1976 Menteri Luar Negeri Amerika Serikat sekali lagi melancarkan suatu diplomasi keliling di Afrika dengan maksud untuk mencegah meletusnya perang rasial dan mengusahakan suatu penyelesaian damai, yang di satu pihak berupa pemerintahan mayoritas di Rhodesia maupun Namibia dan di lain pihak menjamin hak-hak minoritas kulit putih di kedua negeri itu. Dia juga bermaksud meyakinkan PM Vorster, bahwa Amerika Serikat dan negara-negara barat lainnya menolak politik apartheid dan menyerukan penghapusannya secara berangsur-angsur. Dalam rangka itu dia mengadakan perundingan-perundingan dengan pemimpin-pemimpin Afrika baik kulit hitam maupun kulit putih, termasuk PM Ian Smith.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Lihat Kompas, 14 September 1976



Pada akhir September 1976 ada kesan bahwa politik Afrika Amerika Serikat itu akan segera mencapai sasarannya. Afrika Selatan menyetujui prinsip kemerdekaan bagi Namibia, biarpun detail-detail pelaksanaannya belum ditetapkan. Lebih dramatis lagi, secara tak terduga-duga PM Smith menerima baik rencana pemerintahan mayoritas yang dirumuskan Amerika Serikat dan Inggris. Menurut rencana itu akan segera diadakan perundingan-perundingan dengan pemimpin-pemimpin nasionalis Zimbabwe dan beberapa bulan kemudian dibentuk suatu pemerintah sementara untuk menyiapkan kemerdekaan Zimbabwe.

Sebagai syarat penerimaan rencana itu Pemerintah Rhodesia menuntut penghentian perang gerilya dan boikot ekonomi internasional. Syarat yang kedua ini kiranya akan mudah dilaksanakan karena boikot itu pada intinya adalah sarana Inggris untuk mewujudkan pemerintahan mayoritas. Tetapi syarat yang pertama, penghentian perang gerilya, mungkin lebih sulit karena terdapat perpecahan di kalangan politisi dan gerilyawan Zimbabwe, sedangkan negara-negara tetangga yang menampung mereka mungkin tidak mau atau tidak mampu mengendalikan mereka. Selain itu gerakan-gerakan pembebasan Zimbabwe tahu bahwa rejim-rejim di bekas jajahan Portugis ditentukan oleh kekuatan-kekuatan bersenjata.

Dua pertimbangan telah mendorong Amerika Serikat untuk menekan Pemerintah Afrika Selatan agar memberikan kemerdekaan kepada Namibia dan mendukung pemerintahan mayoritas di Rhodesia. Yang pertama ialah bahwa gerilyawan-gerilyawan yang dipersenjatai dan dilatih lebih baik akan segera melancarkan suatu ofensif besar dari segala penjuru terhadap Rhodesia. Bulan September 1976 mereka mulai aktif di daerah-daerah yang sebelumnya dianggap aman, dan diduga bahwa ofensif itu akan dilancarkan pada musim hujan yang mulai bulan Oktober, yang akan menghambat operasi pasukan-pasukan Rhodesia. Ofensif serupa itu akan dapat menekan pertahanan Rhodesia dan mengobarkan suatu pemberontakan, dan secara demikian juga menggulingkan rejim kulit putih, serta menggantinya dengan suatu rejim Marxis yang pro blok sosialis. Pertimbangan yang kedua ialah bahwa intervensi Soviet dan Kuba, jika diteruskan, dapat mempunyai akibat-akibat politik dan strategi yang jauh lebih penting dari akibat-akibat intervensi mereka di Angola. Khususnya akibat-akibat itu dapat merongrong kedudukan negara-negara barat di Afrika bagian selatan dan di dunia ketiga.

Pada awal September 1976, sebelum Dr. Kissinger memulai diplomasi kelilingnya di Afrika dan sesudah pertemuannya yang kedua dengan PM Vorster di Zurich, kelihatan bahwa suatu kemajuan di Namibia adalah satu-satunya soal yang dapat diselesaikan. Dengan maksud itu Menlu Kissinger bersedia menghabiskan satu dua minggu di Afrika. Akan tetapi secara tak terduga-duga dia juga berhasil mencapai suatu kemajuan di Rhodesia. Setelah mengadakan perundingan dengan Menlu Kissinger, PM Smith mengumumkan bahwa pemerintahnya menerima baik rencana perdamaian Amerika Serikat - Inggris yang ditawarkan kepadanya. Keputusan itu adalah hasil kombinasi tekanan-tekanan dalam dan luar negeri, dan dipermudah oleh kesediaan Dr. Kissinger untuk bertemu dengan PM Smith. Di antara hal-hal yang mendorong Pemerintah Smith dapat disebutkan meningkatnya arus emigrasi kulit putih, penarikan polisi, pasukan-pasukan dan penerbang-penerbang helikopter Afrika Selatan yang ditempatkan di Rhodesia, radikalisasi kaum nasionalis Zimbabwe dan pemimpin-pemimpin Afrika lainnya.

Keputusan Pemerintah Rhodesia itu juga sangat dipengaruhi oleh peranan aktif yang dimainkan Afrika Selatan atas desakan Amerika. Pemerintah Vorster bergerak dengan hati-hati, untuk sebagian karena menghadapi oposisi kulit putih, dan untuk sebagian karena tidak dapat mengambil tindakan-tindakan yang lebih keras. Secara konkrit Pretoria takut mengenakan boikot terhadap Rhodesia karena khawatir hal itu akan menjadi semacam bumerang. Lagi pula untuk pertama kalinya Afrika Selatan tidak dapat menganggap sepi tekanan-tekanan dalam negeri seperti munculnya kegiatan politik kulit hitam dan berwarna (indo) secara besar-besaran. Masalah yang dihadapinya ialah bagaimana mengendalikan gejolak itu sambil menyalurkan protes politik dalam struktur-struktur yang tidak melibatkan suatu perang gerilya yang dibantu luar negeri dan berlarut-larut. Namun berkat dampak psikologisnya tekanan atas Pemerintah Rhodesia itu menjadi lebih berat, khususnya karena diketahui bahwa Afrika Selatan lebih menyukai pemerintahan mayoritas yang moderat daripada rejim minoritas kulit putih yang tidak realistis di Rhodesia.

Kerjasama Amerika Serikat - Inggris menghasilkan suatu mekanisme ekonomi untuk menangkis argumen PM Smith bahwa suatu pemerintah kulit hitam pasti akan berarti suatu sistem yang tidak menjamin kepentingan-kepentingan



kulit putih secara efektif. Kedua negara itu setuju untuk mengadakan suatu politik asuransi dengan biaya US\$ 2.000 juta guna membayar ganti rugi untuk tanah kulit putih yang dijual, pensiun bagi pegawai negeri, dan biaya pemukiman kembali emigran kulit putih.<sup>5</sup>

Bagian lain strategi baru Amerika Serikat itu berkaitan dengan Afrika bagian timur dan tengah, di mana politik Amerika mempunyai dua sasaran terbatas, yaitu pertama melenyapkan ketakutan pemimpin-pemimpin Zaire, Kenya dan Ethiopia bahwa permusuhan-permusuhan militer akan dimulai atau menjalar dari negeri-negeri tetangga, dan kedua memulihkan gengsi Amerika Serikat serta menanamkan suatu keyakinan bahwa negara-negara sahabat tidak akan ditinggalkan. Negara-negara yang ditakutkan (Somalia, Uganda dan Angola) dipersenjatai oleh Uni Soviet dan mempunyai angkatan bersenjata yang lebih baik (lihat Peta). Zaire mempunyai perbatasan sepanjang 1.600 mil dengan Angola, yang masih menggunakan beberapa ribu orang bekas pasukan keamanan Katanga, yang membentuk Front Nasional Pembebasan Kongo (FNLC) untuk menggulingkan Pemerintah Zaire. Kenya cemas dengan klaim wilayah Somalia dan Uganda. Khususnya Presiden Idi Amin, yang tidak dapat diperhitungkan, membuat Kenya cemas sejak memburuknya hubungan antara kedua negara itu akibat serangan Israel atas Entebbe, klaim Somalia atas sebagian wilayah Kenya dan Ethiopia, yang ditunjang persenjataan Soviet yang modern, sejak lama membuat cemas Nairobi dan Addis Abeba. Selain itu Ethiopia dan Somalia bersengketa atas wilayah Perancis Afar dan Issa yang kini lebih dikenal sebagai Jibouti. Baik Somalia maupun Ethiopia memandang Jibouti vital bagi kepentingan-kepentingan nasional mereka masing-masing. Negeri itu akan mendapatkan kemerdekaannya pada pertengahan tahun 1977, dan jika salah satu negara tetangganya itu berusaha menganeksirnya kemungkinan besar akan pecah perang Ethiopia-Somalia.

Politik Amerika Serikat terhadap ketiga negara sahabat itu terutama berupa dukungan bagi rejim-rejim yang berkuasa sebagai suatu isyarat bahwa mereka tidak perlu takut akan angkatan bersenjata yang diperlengkapi Uni Soviet. Akan tetapi dalam suatu peperangan lokal Amerika kiranya tidak

---

<sup>5</sup> Lihat karangan "Mr. Smith's broadcast accepting majority rule", *The Guardian*, 3 Oktober 1976

akan berbuat lebih banyak daripada memberikan bantuan materiil secara langsung maupun tidak langsung, tidak akan melibatkan dirinya.

Untuk melaksanakan program politik barunya itu, Amerika Serikat bermaksud mengeluarkan US\$ 300 juta sebagai bantuan militer berupa grant US\$ 175 juta kepada Ethiopia dan penjualan senjata US\$ 75 juta kepada Kenya dan US\$ 50 juta kepada Zaire. Grant kepada Ethiopia itu hampir sama dengan seluruh bantuan yang diberikan Amerika Serikat kepadanya dari 1950 sampai 1975. Penjualan senjata kepada Kenya adalah untuk pertama kalinya, sedangkan penjualan senjata kepada Zaire adalah jauh lebih besar daripada kredit US\$ 28 juta yang diberikan antara 1971 dan 1975 maupun kredit US\$ 19 juta tahun 1976<sup>6</sup>. Kritisi dalam Kongres mengemukakan bahaya-bahaya eskalasi campur tangan dan keterlibatan Amerika Serikat dalam konflik-konflik regional maupun risiko konfrontasi dengan Uni Soviet. Mereka juga meragukan efektivitas senjata-senjata dalam konteks Afrika. Namun kemungkinan besar Kongres akan memberikan persetujuannya.

Bantuan militer Amerika itu hendaknya dinilai dengan memperhatikan beberapa data di latar belakang. Zaire dan Kenya masih mengandalkan bekas penjajah mereka bagi sebagian besar bantuan militer mereka. Seluruh komitmen Amerika mengenai perlengkapan militer bagi Afrika meliputi empat kategori, yaitu grant, pendidikan personil, penjualan atas kredit, dan penjualan komersiil. Yang pertama dan kedua lebih mengikuti kriteria politik, yang kedua lainnya kriteria bisnis. Selama 1975, 96% grant diberikan kepada Ethiopia sedangkan sisanya kepada Zaire, Liberia, Ghana, Senegal dan Kenya. Dana latihan untuk Afrika diberikan kepada Ethiopia, Zaire, Liberia, Ghana, Kenya dan Senegal. Dari seluruh penjualan komersiil sebesar US\$ 5,4 juta untuk Afrika, 40% dilakukan dengan Nigeria, 35% dengan Kenya, dan sisanya dengan Uganda, Gambia, Pantai Gading, Tanzania dan Zaire. Penjualan atas kredit adalah US\$ 850.000,-, yaitu 70% kepada Ethiopia, 15% kepada Kenya, 9% kepada Zaire dan 5% kepada Liberia.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Mengenai bantuan Amerika Serikat bagi negara-negara Afrika lihat Foreign Military Sales and Military Assistance Facts - November 1975 (Washington, D.C.: Department of Defence)

<sup>7</sup> Ibid.



## POLITIK NEGARA-NEGARA KOMUNIS

Membicarakan politik luar negeri negara-negara komunis secara obyektif dan lengkap adalah sulit, khususnya karena informasi terbatas pada apa yang diterbitkan sesuai dengan keinginan pemimpin-pemimpin yang berkuasa. Watak khas teori komunis dan sasaran-sasaran obyektif bisa menggambarkan suatu keseragaman yang lebih besar dari yang dapat dipertanggungjawabkan.

Terlepas dari soal ideologi Marxis, unsur-unsur politik yang menonjol perlu diperhatikan, termasuk permusuhan dan perebutan pengaruh antara Uni Soviet dan Cina, dana-dana yang disalurkan ke negara-negara Afrika, keinginan untuk memperlemah pengaruh barat dan menggantikannya, dan kemampuan serta keinginan mereka untuk memperbaiki posisi kekuasaan mereka di dunia.<sup>8</sup> Uni Soviet adalah suatu super-power yang mampu mengambil prakarsa-prakarsa politik strategis dan ekonomi global tanpa banyak mengambil risiko, sedangkan Republik Rakyat Cina adalah suatu negeri berkembang yang melihat negeri-negeri Afrika sebagai sesama. Kedua negara itu berusaha merongrong satu sama lain di Afrika sejak beberapa waktu, dan di samping itu Uni Soviet mencari kesempatan-kesempatan di Afrika, untuk sebagian sebagai kompensasi bagi kemunduran-kemunduran yang dialaminya di kawasan-kawasan lain, khususnya kawasan Timur Tengah. Keterlibatan Soviet dalam perang saudara di Angola kiranya juga dapat menolong kita untuk mengetahui sasaran-sasaran politik Kremlin, baik dalam maupun luar negeri.

Tanpa memperkecil arti faktor-faktor dalam negeri, motivasi luar negeri rupanya memegang peranan yang lebih menentukan. Gengsi Soviet di Afrika jelas meningkat berkat intervensinya di Angola yang merupakan faktor penting dalam kemenangan MPLA, dan Uni Soviet oleh banyak negara dilihat sebagai pendukung pembebasan Afrika bagian selatan yang dapat diandalkan. Akan tetapi harus dicatat pula bahwa politik Soviet itu terlalu menonjolkan diri dan menyinggung preferensi-preferensi politik banyak pemimpin Afrika. Belum jelas apakah pemimpin-pemimpin Soviet telah berhasil memperbaiki image mereka yang kurang baik di Afrika.

---

<sup>8</sup> Lihat karangan Colin Legum, "The Soviet Union, China and the West in Southern Africa", *Foreign Affairs*, 54 (1976), 745-762

Faktor lain ialah permusuhan dan kompetisi dengan Cina. Pengaruh Cina di Afrika semakin meningkat, sedangkan pengaruh Soviet menurun. Biar pun kebanyakan pemimpin Afrika tidak senang dengan kompetisi serupa itu, Angola memberikan peluang kepada Uni Soviet untuk menunjukkan kepada dunia ketiga bahwa dialah dan bukan Cina yang dapat diandalkan untuk membantu dalam konflik revolusioner, dan untuk melumpuhkan serangan-serangan Cina. Pendapat umum Amerika Serikat atas politik luar negeri pemerintahnya juga merupakan suatu faktor luar negeri. Pemimpin-pemimpin Soviet rupanya menafsirkan pendapat rakyat Amerika secara tepat, yaitu bahwa negaranya harus menjauhkan diri dari urusan-urusan internasional yang tidak langsung menyinggung kepentingan nasionalnya. Mereka mengetahui bahwa terdapat suatu perbedaan mendalam antara Kongres dan Pemerintah, bahwa suatu sayap liberal baru Kongres mempunyai banyak pengaruh, bahwa persiapan kampanye pemilihan presiden mengalihkan perhatian, dan bahwa dinas-dinas intel mendapat nama buruk akibat pengumuman kegiatan-kegiatan tak legalnya.

Faktor lain lagi ialah situasi di Angola. Dari ketiga gerakan pembebasan yang berebut mendapatkan kekuasaan, MPLA nampak sebagai kelompok yang pantas mendapatkan bantuan Soviet lebih lanjut. Pertarungan antar faksi yang sengit untuk mendapatkan kekuasaan dan keuntungan-keuntungan yang mengalir dari kekuasaan itu bukan sesuatu yang baru di Afrika. Unsur baru kasus Angola ialah bahwa pertarungan, yang biasanya dilakukan dengan sarana-sarana politik, dimulai sebagai suatu pertarungan bersenjata. Berbeda dengan situasi di Mozambique, di mana Portugal membantu salah satu kelompok mendapatkan kekuasaan militer, situasi di Angola adalah begitu tegang dan tidak menentu, sehingga Portugal menyerukan suatu penyelesaian lewat perundingan-perundingan dan angkat kaki. Karena pimpinan MPLA secara ideologis paling dekat dengan Uni Soviet, pemimpin-pemimpin Soviet memutuskan untuk memberikan bantuan seperlunya kepada gerakan itu guna mencapai kemenangan militer. Keputusan itu menyusul keputusan Lisabon untuk memberikan kemerdekaan kepada Angola, sehingga sasaran perjuangan bukan lagi kemerdekaan, tetapi monopoli kekuasaan militer dan politik.

Pengerahan pasukan-pasukan Kuba dalam jumlah yang besar ke Angola bukan hanya merupakan bagian vital kemenangan militer MPLA, melainkan juga



suatu move politik yang berani dan lihay.<sup>9</sup> Fidel Castro bukan orang baru di Afrika. Pada tahun 1965 pasukan-pasukan Kuba bertempur sebentar di Kongo melawan pemerintah yang berkuasa yang didukung Amerika Serikat. Kuba juga menempatkan beratus-ratus pasukan di Guinea, Guinea Equatorial, Tanzania, Somalia, Guinea Bissau, Sao Tome, Mozambique dan Kongo (Brazzaville). Lagi pula tentara Kuba memiliki banyak keuntungan penting untuk suatu operasi militer di Angola. Dengan demikian Uni Soviet memilihnya untuk melaksanakan politiknya di Angola. Antara lain pasukan-pasukan Kuba mengenal lingkungan fisik seperti di Angola, senjata-senjata Soviet, termasuk senjata-senjata berat, dan doktrin militer Soviet, sehingga dapat bekerjasama dengan penasihat-penasihat militer Soviet di lapangan secara erat.

Namun adalah suatu kekeliruan menganggap pasukan-pasukan Kuba itu sebagai boneka Soviet sepenuhnya. Intervensi Kuba di Angola, adalah juga akibat kenyataan bahwa sasaran-sasarannya sejalan dengan sasaran-sasaran Soviet. Termasuk gengsi internasional. Landasannya ialah suatu komitmen ideologis untuk membantu negeri-negeri dunia ketiga dalam perjuangan mereka melawan kolonialisme dan dominasi asing. Lebih dari Uni Soviet Kuba didorong oleh pertimbangan-pertimbangan ideologi dalam politik luar negerinya. Dukungannya bagi Aljazair dan Republik Saharawi melawan Maroko dan Mauretania baru-baru ini didasarkan atas preferensi ideologi, tidak atas azas penentuan diri.

Sesudah kejadian-kejadian di Angola itu dapat ditanyakan apakah intervensi Kuba itu suatu penyimpangan atau suatu perintis yang akan disusul intervensi-intervensi serupa. Komitmen ideologi serupa itu menjadi semakin menarik di negeri-negeri berkembang dan intervensi Kuba kiranya dapat dilihat sebagai suatu peringatan bahwa dunia ketiga bermusuhan dengan negara-negara barat. Frustrasi yang menumpuk di kalangan elite negara-negara dunia ketiga adalah mendalam dan tidak dapat diabaikan. Akan tetapi sejauh intervensi Kuba itu bergantung pada bantuan materiil Soviet,

---

<sup>9</sup> Mengenai peranan Kuba dalam perang saudara di Angola lihat karangan John A. Marcum, *loc. cit.*

intervensi-intervensi mendatang yang penting mungkin lebih merupakan suatu fungsi politik luar negeri Uni Soviet daripada preferensi Kuba. Dengan perkataan lain, dalam intervensi-intervensi itu, bila terjadi, adalah Uni Soviet, sedangkan Kuba lebih berfungsi sebagai penunjang dengan menyediakan pasukan-pasukan. Kemungkinan ini adalah riil dan menjadi lebih besar bila masalah rasial di Afrika bagian selatan sampai mengobarkan suatu peperangan rasial yang luas.

Betapa besar komitmen Soviet di Angola itu (sekitar US\$ 300 juta) dapat dilihat dalam perbandingan dengan seluruh bantuan negara-negara sosialis bagi Afrika. Pada tahun 1974 bantuan negara-negara sosialis kepada negara-negara berkembang adalah US\$ 1.300 juta, sebagian besar berupa pinjaman. Afrika menerima 2% (US\$ 300 juta), yaitu 1% dari Uni Soviet, 26% dari Eropa Timur, dan 70% dari Cina. Jumlah yang paling besar diberikan kepada Guinea (US\$ 80 juta dari Rumania). Cina memberikan US\$ 75 juta kepada Tanzania, US\$ 50 juta masing-masing kepada Zambia dan Nigeria, dan US\$ 40 juta kepada Mauretania. Sisanya diberikan kepada Ethiopia, Senegal, Somalia dan Volta Hulu. Yang paling beruntung sejak program itu dimulai ialah Guinea (US\$ 380 juta), Tanzania (US\$ 360 juta), Zambia (US\$ 330 juta), Ghana (US\$ 240 juta), Somalia (US\$ 230 juta) dan Ethiopia (US\$ 200 juta).<sup>10</sup>

Dalam konteks Afrika bantuan militer Soviet kepada MPLA di Angola adalah sangat besar dan tidak mempunyai preseden. Bantuan itu hampir sama dengan seluruh bantuan militer serta penjualan senjata kepada Afrika di sebelah selatan Sahara sejak program itu dimulai. Pada tahun 1974 negara-negara sosialis memberikan bantuan militer dan bantuan ekonomi yang sama besarnya kepada negara-negara berkembang. Sebagian terbesar berasal dari Uni Soviet, yang bantuan militernya adalah dua kali lebih besar dari bantuan ekonominya. Tetapi bagian Afrika dalam bantuan militer Soviet itu hanya sebesar US\$ 170 juta selama 20 tahun sampai 1975. Hal ini menunjukkan bahwa prioritas keamanan Afrika sebelum 1975 adalah rendah bagi Uni Soviet. Yang paling beruntung ialah Somalia (65%), Sudan, Guinea dan Uganda. Selain itu pada tahun 1963-1973 negara-negara sosialis menjual senjata seharga US\$ 300 juta kepada Afrika. Penjual utama adalah Uni Soviet

---

<sup>10</sup> Lihat W.A.E. Skurnik, loc. cit. halaman 148



(US\$ 210 juta). Jenis bantuan ini juga dipusatkan. Uni Soviet menjual US\$ 70 juta kepada Somalia, US\$ 60 juta kepada Sudan, US\$ 30 juta kepada Nigeria, US\$ 20 juta kepada Guinea, sedangkan Cina menjual senjata seharga US\$ 60 juta kepada Tanzania (dari US\$ 80 juta kepada Afrika).<sup>11</sup>

Karena kompleksnya politik Afrika, adalah riskan menentukan hubungan sebab dan akibat antara bantuan negara-negara sosialis dan kerjasama Afrika. Akan tetapi pantas dicatat bahwa terdapat suatu ko-insidensi antara kepentingan-kepentingan strategi Soviet dan hubungan erat dengan negara-negara penerima bantuan Soviet. Kepentingan strategi Soviet berpusat pada kawasan Laut Merah, Samudera Hindia dan Samudera Atlantik, sebagai bagian program pembangunan AL Soviet yang lebih luas. Kepentingan-kepentingan strategi Soviet di kawasan yang pertama dilayani dengan tersedianya fasilitas-fasilitas di Somalia dan Mozambique. Di Afrika Barat tersedia pula fasilitas-fasilitas baginya di Guinea dan kemudian juga di Angola. Uni Soviet menggunakan fasilitas-fasilitas di Guinea selama perang saudara di Angola bagi pengangkutan senjata untuk MPLA.

Pada waktu sekarang ini tidak banyak dapat dikatakan tentang pengaruh Cina di benua Afrika. Bantuan besar Cina untuk pembangunan jalan kereta api Tanzam sudah diketahui umum dengan baik. Demikianpun dukungannya bagi gerakan-gerakan pembebasan di Afrika bagian selatan. Pada musim rontok 1975 Cina memutuskan untuk mengakhiri hubungannya dengan FNLA Holden Roberto, mungkin karena merasa bahwa Angola kurang berharga baginya untuk mengadakan suatu persaingan yang mahal dengan Uni Soviet. Dalam hubungan ini kiranya perlu dicatat, bahwa bantuan ekonomi dan teknis Cina tidak diberikan dengan cara yang menonjolkan diri, sehingga sangat dihargai secara luas di Afrika, dan bahwa Cina berhasil memancarkan suatu gambaran diri sebagai suatu negeri berkembang lawan negara-negara super.

<sup>11</sup> Lihat W.A.E. Skurnik, loc. cit. halaman 148

## AMERIKA SERIKAT LAWAN UNI SOVIET

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa benua Afrika kini menempati suatu kedudukan sentral dalam perimbangan kekuatan global dan bahwa oleh sebab itu hari depannya adalah sangat penting bagi mereka yang memikirkan dan memperjuangkan kelangsungan hidup (survival) negara-negara barat. Seperti ditandakan dalam buku Soviet Shadow over Africa,<sup>12</sup> yang mengulas politik Soviet atas Afrika secara detail, terdapat sejumlah faktor penting yang menjadikan Afrika vital bagi strategi negara-negara barat dan sebagai sumber bahan-bahan mentah yang mereka perlukan.

Pertama, Afrika adalah kaya akan bahan-bahan mentah yang berharga dan vital bagi negara-negara industri barat. Kekayaan mineral itu khususnya terdapat di Afrika bagian selatan. Afrika Selatan menghasilkan 66% emas dunia, 43% vanadiumnya, 35% platinyanya, 26% antimonynya, 16% manganesanya, dan 16% uraniumnya.<sup>13</sup> Namibia juga kaya akan bahan-bahan tambang yang berharga seperti intan, uranium, tembaga, timah hitam, perak, timah, vanadium dan seng, sedangkan Zaire kaya akan tembaga, kobalt, dan intan bagi industri, dan Zambia kaya akan tembaga. Afrika bagian selatan juga kaya akan bahan mineral yang kini paling banyak dibutuhkan negara-negara industri barat, yaitu uranium, dan merupakan salah satu dari tujuh daerah penghasil uranium yang penting di dunia. Afrika Selatan menghasilkan 16% uranium dunia dan Namibia kini memiliki suatu tambang uranium raksasa di Rossing, yang pada pertengahan 1976 mulai menghasilkan, mula-mula 60.000 ton bahan sehari yang dapat menghasilkan sekitar 5.000 ton uranium oxide dalam tahun pertama.<sup>14</sup>

Kedua, pelayaran lewat Tanjung Harapan akan tetap penting bagi negara-negara industri barat, biarpun Terusan Suez sudah dibuka kembali, antara

---

<sup>12</sup>Walter F. Hahn dan Alvin J. Cottrell, Soviet Shadow over Africa (Washington, D.C., 1976)

<sup>13</sup>Lihat Leo Katzen, "Economy (South Africa)", Africa South of the Sahara 1975 (London, 1975), halaman 771-776

<sup>14</sup>Lihat Ruth First, "Economy (Namibia)", Africa South of the Sahara 1975 (London, 1975), halaman 581-584



lain karena terusan ini kurang dalam bagi kebanyakan kapal tanki yang mengangkut minyak dari kawasan Teluk Persia ke Eropa dan Amerika. Terusan ini akan diperdalam, tetapi biayanya yang besar pasti akan diperhitungkan dalam bea transit yang lebih tinggi. Dengan demikian jalur pelayaran lewat Tanjung Harapan itu merupakan saluran utama minyak Timur Tengah ke negeri-negeri barat. "Menurut perkiraan konservatif, sekitar 70% bahan mentah strategis yang diperlukan anggota-anggota NATO diangkut lewat perairan sekitar Afrika. Angka ini tidak hanya mencakup arus bahan-bahan dari Timur Tengah, tetapi juga suplai-suplai penting dari Afrika itu sendiri. Pendek kata, dalam era di mana bangsa-bangsa industri barat tidak hanya menyadari saling ketergantungan mereka tetapi juga kerawanan mereka terhadap gangguan atas urat nadi suplai energi dan bahan mentah, jalur pelayaran lewat Tanjung Harapan - dan benua yang dilewatinya - mendapat arti baru yang dalam banyak hal lebih besar daripada peranannya pada masa ekspansi kolonial."<sup>15</sup>

Ketiga, sejalan dengan meningkatnya AL-nya Uni Soviet membutuhkan pangkalan-pangkalan yang aman untuk menunjang operasinya. Tempat-tempat membuang sauh dan pelampung-pelampung berlabuh sampai batas-batas tertentu dapat menggantikan pangkalan-pangkalan tetap, tetapi kapal-kapal modern memerlukan fasilitas-fasilitas pelabuhan yang sophisticated untuk reparasi dan servis. Di pantai timur Afrika Uni Soviet telah mendapatkan fasilitas-fasilitas serupa itu di Somalia dan Mozambique. Dia juga berusaha mendapatkan atau mengembangkan pangkalan-pangkalan atau fasilitas-fasilitas sepanjang pantai Atlantis. Setelah berhasil memperkuat kedudukannya di Angola, dia dapat memperbaiki fasilitas-fasilitas pelabuhan di Luanda dan Lobito, dan memperluas fasilitas-fasilitas udara di Luanda. Dia juga menunjukkan minat atas kepulauan Cape Verde yang telah mempunyai suatu pelabuhan dan pangkalan laut di Mindalo dan suatu lapangan terbang internasional di Sal. Sejak dahulu diakui oleh negara-negara maritim bahwa berkat letaknya Cape Verde adalah penting untuk perlindungan jalur-jalur pelayaran lewat Tanjung Harapan ke Eropa dan Amerika Serikat. Uni Soviet kiranya juga mencatat bahwa fasilitas-fasilitas di kepulauan itu dapat digunakan sebagai pangkalan untuk menerbangkan pasukan-pasukan dan senjata Soviet atau sekutu-sekutunya ke Afrika bagian selatan. (Lihat Peta)

---

<sup>15</sup>Walter F. Hahn dan Alvin J. Cottrell, *op. cit.*

Pangkalan-pangkalan yang diperoleh Uni Soviet di Afrika tidak hanya akan merupakan ancaman bagi jalur pelayaran Tanjung Harapan itu melainkan juga mempunyai implikasi-implikasi yang lebih luas bagi perimbangan strategis timur-barat. Amerika Serikat akan menghadapi suatu ancaman strategis yang besar jika Uni Soviet dapat menempatkan sebagian armada kapal selam nuklir peluru kendali dan pesawat-pesawat AL jangka jauh di pelabuhan-pelabuhan Afrika Barat. Hal itu akan menambah bebannya untuk mengawasi gerak-gerik kapal-kapal selam Uni Soviet dan mempersulit operasi anti kapal selam Amerika. Pada tahun 1962 Amerika Serikat berhasil menggagalkan usaha Soviet untuk membangun suatu pangkalan kapal selam di Kuba dengan mengajukan argumentasi bahwa tindakan serupa itu akan melanggar persetujuan antara mereka tahun 1962. Tetapi tiada persetujuan semacam itu yang melarang Uni Soviet menggunakan pelabuhan-pelabuhan di Afrika.

Oleh sebab itu dapat dikatakan, bahwa perluasan pengaruh Soviet di Afrika, khususnya Afrika bagian selatan, mengandung bahaya-bahaya strategis yang penting bagi Amerika Serikat, tidak hanya karena Afrika adalah sumber utama bahan-bahan mentah yang vital bagi sekutu-sekutunya di Eropa, tetapi juga karena hal itu akan membuka kemungkinan bagi Uni Soviet untuk mendapatkan pelabuhan-pelabuhan dan pangkalan-pangkalan bagi kekuatan laut dan udaranya. Kemampuan-kemampuan ini pada gilirannya, selain akan meningkatkan kekuatan dan pengaruh politik Soviet di benua dan memberikan kesempatan kepadanya untuk mengurung musuh atau menangkisnya, juga akan menghambat mobilitas laut dan udara Amerika Serikat di kawasan Atlantis Selatan dan Samudera Hindia.

Kalau kita menerima baik pernyataan pemimpin-pemimpin Soviet itu sendiri bahwa mereka memperjuangkan dominasi dunia atau kemenangan global sistem sosialis, kita juga harus menerima bahwa mereka mempunyai rencana-rencana regional bagi setiap kawasan, tidak terkecuali Afrika. Yang jelas ialah bahwa jika dia berhasil memotong suplai bahan-bahan mentah Afrika bagian selatan dan suplai minyak lewat Tanjung Harapan bagi dunia barat, perekonomian Eropa Barat dan Jepang akan menghadapi bahaya lumpuh sama sekali. Sehubungan dengan itu dipertanyakan apakah pemimpin-pemimpin barat, dalam keadaan serupa itu, akan berani dan mampu menghadapi ultimatum Soviet yang didukung kekuatan militer yang tangguh.



Uni Soviet tidak menyembunyikan ambisinya untuk mensponsori munculnya rejim-rejim radikal kiri yang pro Soviet di seluruh Afrika.<sup>16</sup> Menyusul munculnya rejim-rejim Marxis pro Soviet di Somalia, Angola dan Mozambique, orang-orang Soviet percaya bahwa pemerintah-pemerintah minoritas kulit putih yang kini berkuasa di Rhodesia dan Namibia akan segera jatuh. Bila hal ini terjadi, maka akan terbuka jalan bagi perjuangan bersenjata terakhir di Afrika untuk menyingkirkan pemimpin-pemimpin Afrika Selatan dan melemparkan pengaruh barat di negeri itu. Kini Uni Soviet sudah siap untuk menyerukan perjuangan pembebasan nasional di ketiga negara itu, dan menjanjikan bantuannya.

Uni Soviet juga tidak menyembunyikan keinginannya untuk menguasai sumber-sumber daya ekonomi Afrika, biarpun sudah kaya akan bahan-bahan itu. Kenyataannya menjadi semakin jelas, bahwa sasaran pokoknya di Afrika bagian selatan ialah suatu kemampuan untuk menguasai kekayaan mineral yang vital bagi negara-negara barat itu. Dia semakin tergoda untuk menyimpan kekayaan mineralnya sendiri dan mendapatkan bahan-bahan mentah yang diperlukannya di lain tempat guna mempertahankan kemampuannya memenuhi kebutuhannya itu dalam waktu krisis. Misalnya bukan rahasia lagi bahwa Uni Soviet secara diam-diam membeli kroom Rhodesia dalam jumlah yang besar sambil mengecam Amerika Serikat telah melakukannya.<sup>17</sup> Dengan menguasai kekayaan mineral Afrika itu, Uni Soviet akan memiliki kemampuan untuk memotong suplai bahan-bahan mentah tersebut dan secara demikian memeras negara-negara barat yang membutuhkannya bagi kelangsungan hidup mereka.

Seperti diuraikan oleh Brian Crozier dalam studinya "Security and the Myth of Peace",<sup>18</sup> strategi global Uni Soviet dapat melumpuhkan negara-negara barat dengan menguasai suplai bahan-bahan mentah serta minyak dan jalur-jalur pelayaran yang vital bagi mereka. Jika hal ini terjadi, ada kemungkinan pemimpin-pemimpin barat tidak mempunyai keberanian untuk menghadapi pemerasan (blackmail) yang dilakukan Uni Soviet terhadap mereka

---

<sup>16</sup> Lihat David Rees, "Soviet Strategic Penetration on Africa", Conflict Studies (London, 1976)

<sup>17</sup> Lihat Cas de Viliers, "South Africa - A Changing Society", Focus Pebruari 1977

<sup>18</sup> Brian Crozier, "Security and the Myth of Peace", Conflict Studies, Oktober 1976

dengan dukungan kekuatan militer yang tangguh. Pemimpin-pemimpin Soviet rupanya telah mengetahui kelemahan negara-negara barat itu dan berusaha untuk memanfaatkannya. Mereka yang menganggap sepi bahwa Uni Soviet akan sungguh-sungguh berani memotong jalur-jalur suplai negara-negara barat, sebaiknya membaca apa yang pada tahun 1967 ditandaskan oleh Panglima AL Soviet, Laksamana S.G. Gorshkov: "Pemotongan jalur-jalur komunikasi lewat samudera, urat nadi khusus yang memberi hidup kepada potensi-potensi militer dan ekonomi negeri-negeri itu (barat), selalu merupakan salah satu tugas armada (Soviet).<sup>19</sup>

Keterlibatan Uni Soviet secara besar-besaran di Angola dan suksesnya telah membuka mata Amerika Serikat (dan negara-negara barat lainnya) atas ambisi Soviet di benua Afrika dan atas bahaya yang mengancam kedudukan dan kepentingan-kepentingan barat. Program politik baru yang disusunnya sebagai tanggapan atas perkembangan itu bermaksud mengamankan kepentingan-kepentingan barat itu, menghentikan proses erosi pengaruh barat, dan membendung perluasan pengaruh Soviet di benua yang berkat kekayaan mineral dan letak geografisnya telah menjadi pusat perimbangan kekuatan global. Dalam rangka program politik baru itu Amerika Serikat berusaha untuk memperkuat kedudukan negara-negara Afrika moderat yang pro barat; mencegah sengketa rasial di Afrika bagian selatan meningkat menjadi perang rasial yang mudah melibatkan negara-negara lain dan memberi peluang kepada Uni Soviet dan sekutu-sekutunya untuk memperluas pengaruhnya di kawasan itu; mendukung pemecahan masalah-masalah Afrika oleh negara-negara Afrika itu sendiri; mendukung pembentukan pemerintahan mayoritas di Rhodesia dan Namibia secara damai sambil melindungi hak-hak minoritas kulit putih; dan mendesak Afrika Selatan agar melaksanakan hak penentuan diri di Namibia sesuai dengan resolusi-resolusi PBB, menekan rejim minoritas kulit putih di Rhodesia agar menerima azas pemerintahan mayoritas dan berunding dengan pemimpin-pemimpin nasionalis Zimbabwe, dan memulai perubahan-perubahan di wilayahnya sendiri menuju penghapusan politik apartheid. Dalam rangka itu pula dia berusaha mencegah Rhodesia dan Namibia merdeka dikuasai rejim-rejim radikal yang pro Soviet dan anti barat. Dengan maksud itu, selain

---

<sup>19</sup> Dikutip dalam karangan James L. Holloway, "Tides and Currents in the Pacific: Long Term Maritime Implications", Strategic Review, Washington, Musim Panas 1976, halaman 36



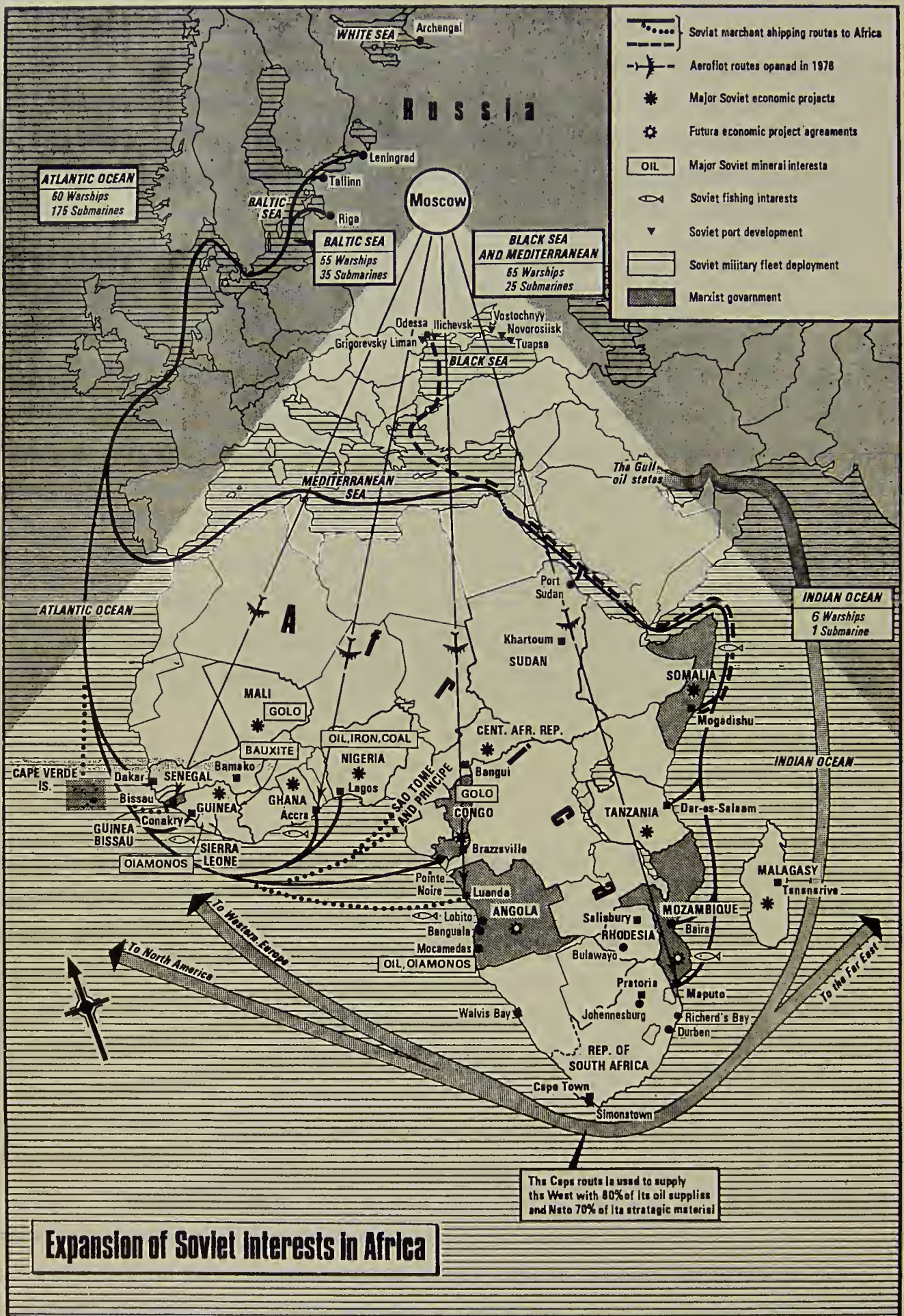
mendukung pemimpin-pemimpin Afrika yang berhaluan moderat dia juga mendesak rejim-rejim kulit putih yang kini berkuasa agar menyelesaikan sengketa mereka dengan kaum nasionalis Afrika secara damai lewat perundingan-perundingan. Secara demikian kekuatan-kekuatan moderat akan menjadi dominan dan mengambil alih kekuasaan.

Dengan demikian kedua superpower berhadapan sebagai lawan di Afrika bagian selatan. Masing-masing berusaha memperluas pengaruhnya dan memperbaiki kedudukannya sambil membendung perluasan pengaruh lawannya atau mengurangi pengaruhnya. Uni Soviet mendukung gerakan-gerakan pembebasan dan berusaha menampilkan rejim-rejim radikal yang pro Soviet. Sebaliknya Amerika Serikat memperjuangkan penyelesaian masalah-masalah rasial itu secara damai lewat perundingan-perundingan dan pembentukan rejim-rejim moderat yang pro barat dan menganut sistem ekonomi terbuka. Kelangsungan hidup negara-negara industri sekutunya untuk sebagian besar bergantung pada keamanan suplai bahan-bahan mentah Afrika dan pelayaran bebas lewat Tanjung Harapan. Itulah kiranya taruhan kompetisi kedua superpower yang semakin meningkat di benua Afrika, khususnya di Afrika bagian selatan.

## PENUTUP

Pada akhir 1976 kita baru dapat menyusun suatu neraca sementara mengenai keterlibatan negara-negara besar di benua Afrika. Dekolonisasi Portugis telah membulatkan tekad negara-negara Afrika kulit hitam untuk membebaskan negeri-negeri Afrika yang masih dijajah atau dikuasai minoritas kulit putih. Proses itu mengundang Amerika Serikat dan Uni Soviet untuk lebih melibatkan diri. Uni Soviet memilih suatu penyelesaian militer di Angola dan berkat sukses bantuan militernya kedudukan strateginya menjadi lebih baik dan gengsinya meningkat. Cina secara diam-diam mundur dari Angola, tetapi meneruskan bantuannya bagi gerakan-gerakan pembebasan Afrika sambil bersaing dengan Uni Soviet. Sebaliknya Amerika Serikat mendapat pukulan berat sehubungan dengan kekalahan gerakan-gerakan pembebasan Angola yang dibantunya, tetapi dengan cepat bangun kembali dan melancarkan suatu program multinasional untuk suatu penyelesaian politik di Rhodesia,





## Expansion of Soviet Interests in Africa



Namibia dan Afrika Selatan, dan secara demikian bermaksud melindungi kepentingan-kepentingan strategi dan ekonomi barat sambil membendung perluasan pengaruh Soviet di kawasan.

Internasionalisasi isu-isu intern negeri-negeri Afrika memberikan peluang kepada negara-negara besar dari luar kawasan untuk turun tangan secara besar-besaran. Krisis Angola dan cara penyelesaiannya juga menggambarkan ekspansionisme Soviet dan sikap ragu-ragu Amerika Serikat yang untuk sebagian besar adalah akibat perpecahan antara Pemerintah dan Kongres. Akhirnya, di antara hal-hal yang sukar diperkirakan dalam perca-turan politik Afrika ialah komitmen Afrika kulit hitam akan pemerintahan mayoritas di Afrika bagian selatan, suatu komitmen yang tidak dapat dita-war-tawar. Dan isu ini akan tetap merupakan suatu gangguan penting dalam hubungan-hubungan internasional sampai dicapai suatu penyelesaian yang dapat diterima.





# SITUASI SOSIAL-BUDAYA INDONESIA 1976

AMW PRANARKA

## SITUASI SOSIAL

APAKAH DAPAT DIKATA tentang situasi sosial di negeri ini selama tahun 1976? Berdasarkan pengamatan serta catatan<sup>1</sup>, dapat dikatakan bahwa masalah-masalah sosial nampaknya telah memberi warna yang semakin tajam di sepanjang tahun ini. Secara langsung maupun tidak langsung hal ini tercermin dari berbagai macam peristiwa dan kegiatan dari berbagai lingkungan: di dalam ulasan-ulasan persurat-kabaran, di dalam seminar dan diskusi-diskusi, di dalam pertemuan-pertemuan sampai kepada gerakan-gerakan politik.

Pada awal tahun 1976 orang banyak berbicara mengenai hutang-hutang Pertamina. Peristiwa ini banyak dirasa bagaikan satu kejutan nasional. Adanya side-effects dari persoalan ini tentu saja menyebabkan masalahnya menjadi panas dan kompleks.

Bersamaan dengan suasana ini banyak dibahas masalah-masalah sekitar bantuan dari luar negeri. Masalahnya tidak lagi hutang Pertamina, akan tetapi hutang negara ini sendiri, yang dikemukakan sebagai bencana nasional yang bakal menimpa masyarakat ini. Terdengar satu pendapat yang mengatakan bahwa dengan semua itu Indonesia telah menggadaikan dirinya.

Peranan modal asing mendapat sorotan pula. Sementara orang beranggapan bahwa masuknya modal asing ke Indonesia ini pada hakekatnya hanyalah akan membawa malapetaka sosial belaka. Modal asing tidak lain adalah perbekalan baru dari kekuatan kapitalis yang semakin mau menguasai dunia.

---

<sup>1</sup> Tulisan ini disusun berdasarkan sumber-sumber dari Ringkasan Peristiwa yang diterbitkan oleh CSIS, serta dengan menggunakan bahan-bahan clipping pada perpustakaan CSIS.

Contoh yang banyak dikemukakan sebagai gejala yang frappant adalah Multi National Corporation (MNC). Kekuatan ini berusaha menguasai pasar dunia, dan untuk itu berusaha mengadakan investasi-investasi yang padat modal disertai dengan teknologi tinggi, yang orientasinya adalah menguasai pola konsumsi tinggi. Masuknya modal asing dengan sendirinya akan membawa akibat terjadinya kepincangan sosial, terutama membesarnya jurang antara lapisan kecil yang kaya dan lapisan miskin yang semakin meluas, jurang antara elite politik dan massa rakyat. Modal asing banyak dirasakan sebagai satu ancaman, yang akan memecah kehidupan bangsa, baik secara sosial maupun secara politik.

Masih berkenaan dengan itu selama tahun 1976 ini orang juga banyak membahas masalah kemiskinan. Orang berbicara tentang poverty line. Banyak dikemukakan bahwa sebagian besar rakyat kita masih hidup di bawah apa yang dinamakan poverty line tersebut. Suasana ini dengan sendirinya membawa banyak perhatian kepada masalah kependudukan, sebab gambaran umum adalah bahwa laju pertumbuhan penduduk di Indonesia tiap tahun berkisar sekitar 2,37%, yang berarti masih akan merupakan beban yang sangat berat untuk pembangunan nasional.

Di samping pemikiran-pemikiran sosial yang bersifat mendasar dan konsepsional, terdapat pula pembahasan-pembahasan sekitar masalah yang lebih konkrit. Dalam tahun 1976 terjadi kontroversi sekitar menolak atau menerima televisi berwarna. Soal perumahan dan tanah juga banyak diperbincangkan. Kalau tahun-tahun yang lalu perhatian ditujukan kepada mobil-mobil mewah sebagai gejala a-sosial, maka tahun ini orang berbicara mengenai mobil-mobil pribadi sebagai gejala yang sama. Dengan latar belakang masalah kaya miskin itu, kritik sosial sampai pula membahas masalah pemeliharaan anjing sebagai simbol hidup mewah.

Sebagaimana biasa, di dalam suasana ini muncul lagi kontroversi sekitar kue nasional: yang satu mengemukakan bahwa kue perlu diperbesar dahulu untuk kemudian dibagi merata; yang lain mengatakan bahwa kue nasional harus segera dibagi, betapapun kecilnya kue itu; sementara yang lain lagi menanyakan: memang kue perlu diperbesar, akan tetapi adakah kesediaan membagi-bagikan kue itu kalau sudah besar, sebab bukankah manusia pada dasarnya adalah serakah dan dipenuhi oleh nafsu-nafsu diri?



Suasana itu semua memberikan warna yang khas di sepanjang tahun 1976. Ia juga menimbulkan suatu kabut pesimisme yang sedikit banyak cukup mempengaruhi keadaan masyarakat. Sekurang-kurangnya sangat terasa adanya situasi tegangan antara optimisme pembangunan dan pesimisme proses sosial. Ada beberapa kristalisasi pokok-pokok pikiran yang nampak menjiwai suasana pesimisme tersebut:

1. Laju pertumbuhan penduduk Indonesia masih sangat berat untuk memungkinkan terciptanya kesejahteraan.
2. Situasi keuangan negara semakin suram, hal mana menggejala di dalam kasus Pertamina dan masalah hutang-hutang negara.
3. Pembangunan Indonesia membuka diri untuk masuknya kekuatan modal asing, sehingga membawa masuknya kapitalisme, yang akan mengakibatkan terjadinya perpecahan politik maupun perpecahan sosial, khususnya membesarnya jurang antara yang kaya dan yang miskin.
4. Aparatur pemerintah sebagai alat kepemimpinan nasional nampaknya mengalami proses perapuhan.

Keadaan semacam ini menyebabkan banyak kegiatan pemikiran berkembang di bidang sosial selama tahun 1976. Banyak dibahas teori-teori dan ajaran-ajaran sosial, dengan berbagai sifat, corak pendekatan dan motivasi. Orang mencari definisi kesejahteraan, indikator-indikator sosial, memasalahkan poverty line, equity dan distribusi.

Refleksi dunia pemikiran berkenaan dengan suasana yang diwarnai oleh masalah sosial ini dapat kita temukan misalnya saja di dalam majalah Prisma No. 1 bulan Pebruari 1976; di dalam buku Prof. Dr. Sumitro Djojohadikusumo yang berjudul: Indonesia dalam Perkembangan Kini dan Masa Datang dan di dalam pidato pengukuhan Prof. Emil Salim sebagai Guru Besar tetap pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Sementara itu dari luar negeripun nampak ada yang ikut melibatkan pemikiran ke dalam masalah sosial di Indonesia. Di Amerika kecenderungan analisa lebih ditujukan kepada masalah distribusi dan equity. Di Eropa kontinental terdapat kecenderungan analisa yang bersifat konseptual, seperti terdapat di dalam kritik sosial yang dikembangkan oleh penganut aliran Neo Marxisme, khususnya dalam menerapkan pandangan-pandangan itu kepada sistem

global dan kepada situasi negara-negara berkembang. Penerbitan yang secara langsung berkenaan dengan Indonesia adalah tulisan Prof. Wertheim berjudul *Elite en Massa*. Sementara itu ada pula tulisan-tulisan yang sifatnya lebih sensasional dan argumentasinya bercorak 'ad hominem' (atau lebih tepat "ad homines"), sebagaimana tercermin di dalam berita tentang Sepuluh Orang Terkaya di Indonesia dan di dalam tulisan Richard Smith di dalam majalah Newsweek. Masih perlu dicatat bahwa di luar negeri beredar pula pamflet-pamflet analisa yang memuat kritik-kritik atas situasi sosial di negeri ini, yang ditulis oleh kaum komunis.

Tetapi refleksi yang harus dicatat, yang membuat warna sosial itu lebih menyala dalam tahun 1976 ini, adalah apa yang dinamakan Peristiwa Sawito. Di sini masalah sosial telah menjadi pertimbangan satu 'political will', meskipun formatnya masih kecil. Titik berat pertimbangan-pertimbangan utama dari gerakan ini adalah masalah-masalah sosial, meskipun efek-efek yang ingin dicapai nampaknya adalah efek-efek politik.

APAKAH HARUS DIKATA tentang situasi sosial di Indonesia selama tahun 1976 itu?

Pertama-tama kita tidak perlu merasa terkejut ataupun was-was mengenai semakin menonjolnya masalah-masalah sosial ini. Masalah-masalah ini akan semakin mewarnai perkembangan masyarakat kita. Ditinjau dari aspek dialektik pembangunan hal tersebut adalah satu proses yang sangat wajar. Dengan proklamasi dan konstitusi kita memang sengaja menuju kepada kesejahteraan. Orde Baru, dengan politik pembangunannya, secara jelas dan sadar berusaha mewujudkan itu. Masalah-masalah sosial itu semua timbul, bukan dikarenakan oleh sikap yang tidak mau memberi perhatian kepada kesejahteraan rakyat, akan tetapi justru dari pola politik yang bertekad memberikan perhatian kepada kesejahteraan.

Mungkin memang terasa tragis dan cukup memprihatinkan, bahwa tegangan antara optimisme pembangunan di satu pihak dan pesimisme proses sosial menjadi semakin tinggi kadarnya justru di dalam perkembangan dasawarsa orde baru. Bahkan sedemikian jauh, sehingga terdapat anggapan seolah-olah di dalam 10 tahun orde baru ini di Indonesia tidak terjadi pembangunan. Anggapan yang demikian ini tentu saja satu ungkapan yang ekstrim. Situasi demikian ini dapat dijelaskan secara psikologis dan



politis. Secara psykologis dapat dipahami bahwa semakin kita mengajak masyarakat membangun dan sekali kita mulai membawa masyarakat kepada alam pembangunan, seterusnya kita akan menghadapi proses 'permintaan dan pemenuhan kebutuhan yang terus-menerus dan semakin meningkat'. Masalahnya bukanlah karena kita hidup semakin serba kekurangan, akan tetapi karena kita mulai tahu bahwa kita dapat mempunyai kebutuhan-kebutuhan yang lebih lagi; orang mulai tahu akan kemungkinan yang lebih banyak. 'Ingin lebih' adalah satu desakan psykologis yang akan timbul di dalam masyarakat. Hal ini berarti bahwa masalah-masalah sosial dengan sendirinya akan menjadi titik sentral di dalam perpolitikan. Setiap kekuatan politik harus dapat menunjukkan adanya persepsi atas situasi ini dan berusaha memberikan jawaban-jawaban kepada masalah ini. Setiap kekuatan politik harus mempunyai orientasi kepada pragmatisme sosial. Akan tetapi, karena kompleksnya permasalahan maka kekuatan politik akan lebih dimungkinkan pula untuk mempolitisir masalah-masalah sosial tersebut. Lingkaran setan akan selalu memberikan peluang luas untuk manipulasi-manipulasi.

Oleh sebab itu masalah pertama di dalam hal ini adalah masalah kriteria. Kriteria yang bagaimanakah? Karena pembangunan telah menjadi satu konsep kenegaraan, maka jelas sekali diperlukan adanya kriteria kenegaraan, artinya yang mempunyai kekuatan hukum, yang konstitusionil. Bila hal ini tidak diterima persoalannya beralih kepada masalah menerima tidaknya secara prinsipiil negara yang ada. Ditinjau dari aspek kenegaraan ini maka kriteria-kriteria itu terdapat di dalam proklamasi, konstitusi dan kemudian di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Komunikasi dalam tingkat kenegaraan haruslah berpijak pada kriteria-kriteria ini.

Persoalan-persoalan akan timbul, karena mengenai masalah sosial itu dapat dikemukakan berbagai opsi dan alternatif bahkan juga berbagai asumsi. Karena itu juga berbagai kriteria, seperti kriteria atas dasar fakta-fakta empiris ataupun kriteria atas dasar teori dan penelitian ilmiah. Bagaimanakah bila terjadi konflik antara kriteria kenegaraan di satu pihak dengan kriteria ilmiah ataupun kriteria faktual di lain pihak?

Suasana akan menjadi konflikatif apabila terjadi sikap-sikap sempit dan dogmatik, sehingga orang seakan-akan hanya menawarkan satu pilihan saja yang harus diambil: atau pendekatan kenegaraan atau pendekatan sosial. Sikap semacam ini bukan sekedar bahaya hypothetis akan tetapi satu kerawanan yang sangat riil. Sikap dogmatisme dan segala macam determinisme itu tidak akan membawa masyarakat kepada pemecahan persoalan.

Orang seharusnya tidak mengkonflikkan berbagai macam kriteria tersebut, akan tetapi memandang semua itu sebagai saling melengkapi. Dan bagi mereka yang paham akan konstitusi Indonesia akan melihat bahwa masalah ini sesungguhnya sudah ditampung, justru berkenaan dengan apa yang dinamakan GBHN itu. Di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dikemukakan sebagai berikut:

"Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang Kedaulatan Negara, kekuasaannya tidak terbatas. Mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk kemudian hari".

Demikianlah sekedar ulasan tentang aspek kenegaraan masalah sosial. Yang makin penting tentulah masalah pemecahan yang lebih teknis dan operasional.

Apabila berbagai macam kriteria dan pendekatan itu sudah dapat dipandang sebagai komplementer yang satu terhadap yang lain, maka selanjutnya yang timbul adalah masalah alat analisa. Apakah alat analisa sosial yang paling baik? Di dalam hal ini sejarah masih juga terus bergulat mengumpulkan pengalaman-pengalaman. Dekade-dekade pembangunan PBB menunjukkan betapa para pemikir bergulat dengan masalah ini: berawal dengan pendekatan ekonomis sampai kepada pendekatan yang sifatnya lebih komprehensif, lebih multidisipliner. Bermula pada konsep kependudukan, pertumbuhan ekonomi sampai kepada konsep habitat akhir-akhir ini.

Berdasarkan alat analisa itulah akan dapat ditunjukkan kredibilitas. Bila hal ini tidak terjadi, masalah-masalah sosial yang semakin berat dan kompleks itu hanya akan dihadapi dengan permainan slogan dan demagogi belaka. Argumen-argumen yang bersifat 'ad hominem', 'generalisasi', 'latius hos' dan 'silat lidah' akan semakin berkecamuk. Dan ini tentu tidak akan membawa perbaikan sama sekali.



Inilah kiranya hikmah yang paling penting dari situasi sosial periode 1976 itu, ialah bahwa semakin kita mau maju semakin kita perlukan alat analisa sosial sebagai perlengkapan yang sangat menentukan.

Alat analisa ini akan menjadi senjata yang semakin penting untuk perjuangan bangsa: untuk merencanakan, untuk pelaksanaan, untuk menanggulangi efek-efek sampingan, maupun untuk menumbuhkan partisipasi. Adakah situasi sesungguhnya begitu pesimistik? Terdapatkah kekeliruan asumsi di dalam pemikiran-pemikiran? Semua ini perlu diteliti dan perlu diungkapkan. Oleh karena selama tahun 1976 telah terjadi kristalisasi pemikiran mengenai situasi sosial di Indonesia yang terdiri dari empat pokok pikiran sebagaimana dikemukakan di atas, maka sebaiknya diadakan analisa dan penelitian untuk mendapatkan gambaran yang sesungguhnya (atau yang sekurang-kurangnya tidak terlalu jauh dari kenyataan), berkenaan dengan hal-hal tersebut:

1. Bagaimanakah keadaan sesungguhnya tentang laju pertumbuhan penduduk di Indonesia dewasa ini?
2. Bagaimanakah dengan situasi keuangan negara? Sudahkah kejutan Pertamina dapat diatasi? Bagaimanakah mengenai hutang-hutang kita?
3. Bagaimanakah perencanaan pembangunan kita? Terutama yang berkenaan dengan penanaman modal, teknologi dan yang berkenaan dengan pemerataan kesejahteraan?
4. Bagaimanakah keadaan aparat yang harus mendukung kepemimpinan nasional di dalam melaksanakan pembangunan nasional?

Banyaknya hal yang tidak diketahui, akan selalu dapat menjadi sumber ketakutan dan pesimisme. Kabut pesimisme di dalam masyarakat perlu dihilangkan. Untuk masyarakat yang sedang membangun, optimisme merupakan bekal yang sangat penting. Tentu saja optimisme yang didukung oleh data dan dijabarkan di dalam perwujudan.

## KEBUDAYAAN

Bagaimanakah dengan situasi kebudayaan? APAKAH DAPAT DIKATA tentang situasi kebudayaan di Indonesia sepanjang tahun 1976?

Pertama-tama dapat dikemukakan bahwa pada tahun ini masalah pewarisan nilai-nilai banyak dibicarakan. Berkaitan dengan itu diperbincangkan masalah-masalah sekitar generasi muda. Begitu banyak hal-hal ini dibahas, sehingga timbul gejala-gejala kemuakan.

Pendidikan masih saja merupakan sumber keresahan kronis pada setiap akhir dan setiap permulaan tahun. Pembangunan SD-SD Inpres berjalan terus. Terdengar persoalan sekitar tenaga-tenaga pendidik untuk SD-SD tersebut. Timbul permasalahan lagi tentang dimensi kualitatif dan dimensi kuantitatif di dalam sistem pendidikan nasional. Fraksi Karya Pembangunan menyatakan pikirannya mengenai SD bebas SPP, yang di dalam pidato 17 Agustus 1976 dikuatkan oleh Presiden, sekurang-kurangnya mulai dengan kelas I, kelas II dan kelas III. Selama tahun 1976 banyak kegiatan dipusatkan pada pembaruan kurikulum. Dalam tahun 1976 ini dinyatakan berlakunya kurikulum baru yang dinamakan kurikulum 75. Pelaksanaannya masih memerlukan berbagai macam persiapan. Berkenaan dengan kurikulum 75 ini timbul beberapa persoalan, antara lain mengenai garansi kurikulum baru itu, dan tentang moral Pancasila di dalam kurikulum pendidikan nasional. Dalam pada itu dapat dicatat bahwa di dalam tahun 1976 ini terjadi pertemuan antara Presiden dengan pimpinan Musyawarah Perguruan Swasta, di mana dibicarakan tentang eksistensi, fungsi dan partisipasi perguruan swasta di dalam pendidikan nasional. Kemudian pada akhir tahun 1976 dan memasuki awal tahun 1977 terasa lagi keresahan kronis: penerimaan di Perguruan Tinggi maupun di tingkat sekolah lanjutan. Orang mulai berbicara tentang ledakan lulusan SD.

Masalah agama nampaknya tetap menjadi sumber kerawanan. Desas-desus dan pamflet-pamflet yang sifatnya gelap, berisikan pancingan adu domba antar agama dan kepercayaan, masih terus saja tersebar di masyarakat. Beberapa waktu sebelumnya polarisasi konflik terjadi terutama antara Islam dan Kristen (isu-isu kristenisasi). Dalam tahun 1976 ini menggejala polarisasi lain yaitu antara agama khususnya Islam dan kepercayaan, dengan



tema kembali ke agama. Kerukunan antar umat beragama yang nampak berkembang, masih tetap mengandung sifat ambivalens. Hal ini tercermin dari sukarnya membentuk apa yang dinamakan forum kerjasama antar umat beragama dan kepercayaan, yang diharapkan terdiri dari Majelis Ulama, MAWI, DGI dan Sekretariat Kerjasama Kepercayaan. Masih ada hambatan-hambatan baik antar kelompok maupun intra kelompok masing-masing.

Selama tahun 1976 ini terasa adanya gejala radikalisasi gerakan-gerakan kritik dan oposisi dari lingkungan agama atau lingkungan spiritual pada umumnya. Dari kalangan spiritual ini, banyak terdapat aliran kritik sosial.

Di dalam tahun 1976 banyak juga dapat dicatat tentang kegiatan-kegiatan di bidang bahasa, ilmu pengetahuan, teknologi dan kesenian. Tentang bahasa selama tahun itu terjadi dua kali seminar politik bahasa nasional. Tentang ilmu pengetahuan dapat dicatat terlaksananya seminar kedua mengenai ilmu sosial. Pada seminar yang pertama orang banyak membahas kedudukan ilmu-ilmu sosial di dalam pembangunan dan masalah metodologi, sedang di dalam seminar kedua ini banyak dibicarakan masalah etika di dalam pengembangan ilmu sosial. Sementara itu banyak orang berbicara mengenai pendekatan multidisipliner dan studi wilayah.

Mengenai teknologi, persoalan nampaknya masih tetap sama, yaitu sekitar transfer of technology dan pemilihan teknologi (appropriate technology). Masalah-masalah ini lebih banyak berkaitan dengan aspek sosial dari teknologi itu sendiri. Namun demikian nampak pula kesadaran akan aspek budaya dari masalah tersebut, yaitu tumbuhnya pendapat yang mengatakan bahwa di dalam soal transfer of technology ini azasnya haruslah kita sendiri menjadi kuat dari dalam. Teknologi harus menjadi bagian dari perkembangan kekuatan bangsa kita sendiri. Dengan perkataan lain teknologi menjadi masalah akulturasi.

Di bidang kesenian selama tahun 1976 ini ada beberapa yang dapat dicatat. Pertama mengenai munculnya artis-artis cilik. Kemudian mengenai film nasional. Berkenaan dengan dua gejala ini banyak didiskusikan tentang dimensi edukatif dan dimensi komersial dari apa yang dinamakan kesenian itu. Dalam pada itu masih terus diusahakan bagaimana kesenian tradisional dapat dikembangkan sesuai dengan tuntutan jaman. Dari lingkungan

seniman modern atau kontemporer terasa adanya daya kritik sosial. Sementara merasa bahwa perkembangan kesenian kita nampak kurang mantap.

Akhirnya dapat dicatat pula bahwa sepanjang tahun 1976 ini nampak keinginan akan adanya satu politik kebudayaan nasional yang jelas, yang terasa dinamikanya, yang terasa daya inspirasi dan daya gerakanya. Orang berbicara mengenai strategi kebudayaan nasional. Bahkan terdengar sementara suara yang menginginkan adanya kongres kebudayaan nasional.

APAKAH HARUS DIKATA tentang situasi kebudayaan tersebut? Pertama-tama harus dikatakan bahwa adanya keinginan akan satu politik kebudayaan nasional, yang dirasa dinamikanya, yang dirasa daya inspirasi dan daya dorongnya, memang merupakan satu proses yang wajar di dalam perkembangan pembangunan. Apalagi karena di dalam alam pikiran Indonesia, pembangunan telah dirumuskan sebagai satu proses 'dari manusia, oleh manusia dan untuk manusia'. Itu berarti bahwa pembangunan telah diletakkan di dalam satu konteks kulturil secara tegas. Sebab kebudayaan intinya adalah manusia. Pembangunan per definisi adalah satu proses humanisasi. Karena itu kebudayaan menjadi jantung dari apa yang kita namakan pembangunan tersebut, hal mana makin lama akan makin kita rasakan, meskipun masih sukar untuk diungkapkan secara refleksif, sistematis dan analitis, apalagi menjadi operasional. Situasi yang demikian itu juga menunjukkan bahwa masyarakat kita sedang berada di dalam fase transisi kulturil yang cukup berat. Transisi ini harus dihadapi. Untuk itu, sebagai satu bangsa dan satu negara, dirasakan perlunya strategi kebudayaan nasional.

Persoalan sekitar generasi muda dan pewarisan nilai, juga mencerminkan situasi masyarakat yang berada di dalam satu situasi transisi besar itu. Gejala kemuakan yang terdapat menunjukkan bahwa situasi itu sudah terasa semakin kronis, namun demikian kita belum dapat menemukan diagnosa yang tepat apalagi terapinya. Dan memang kerap kali orang tidak sampai kepada inti persoalan secara fundementil dan radikal. Masalah pewarisan nilai dan masalah generasi muda bukanlah sekedar mempersoalkan apakah generasi tua memang lebih baik, atau apakah generasi muda selalu lebih perseburuk; juga bukan sekedar masalah ganja, narkotika dan kenakalan remaja, yang kemudian dibalas dengan teori perlunya pendidikan orang tua karena ada pula terdapat kenakalan orang tua. Ditinjau secara kulturil, masalah



ini menyentuh persoalan yang cukup gawat, yaitu historisitas, khususnya menentukan sikap di dalam menghadapi tegangan antara kontinuitas dan diskontinuitas. Situasi ini menjadi lebih intensif, karena kerap kali terkait dengan instik politik yang cukup besar pada lapisan elite Indonesia. Di samping itu ada juga pengaruh dari luar, khususnya dari masyarakat barat yang pada hakekatnya juga sedang berada di dalam dilemma pemilihan antara kontinuitas dan diskontinuitas tersebut, situasi mana pada tahap awalnya telah menumbuhkan "fashion modernity" di dalam alam pikiran yang intinya adalah radikalisme di dalam diskontinuitas, meskipun akhir-akhir ini aliran-aliran tersebut telah menjadi lebih wajar sifatnya.

Dengan bertitik tolak dari keyakinan kita mengenai bangsa Indonesia sebagai satu subyek, dengan bertitik tolak dari penerimaan proklamasi dan konstitusi sebagai bekal dasar subyek ini, serta dengan mempertimbangkan kepentingan nasional secara wajar dan cukup menyeluruh, maka pilihan itu tidak dapat lain kecuali kepada 'kontinuitas sejarah'. Bila ini diterima, masalahnya tinggallah menangani apa-apa saja yang sangat menentukan di dalam usaha memperjuangkan kontinuitas itu, dari satu pihak tanpa masuk kembali kepada arkaisme, dari lain pihak tidak terjerumus kepada futurisme radikal, yang dapat mengakibatkan keterpecahan bangsa ini dari dalam: keterpecahan Indonesia sebagai subyek budaya. Bila masalah nilai-nilai budaya bangsa dan masalah generasi muda kita tempatkan di dalam persepsi ini, maka akan disadari betapa pentingnya soal tersebut.

Situasi kulturil yang kita hadapi itu dapat dipecahkan berdasarkan atas azas akulturasi. Kita menyadari betapa akulturasi telah selalu menjadi daya yang nampak di dalam perkembangan sejarah Indonesia dari masa ke masa. Kita harap daya tersebut akan tetap bekerja pula pada saat ini. Kelestarian sejarah bangsa dan negara kita merupakan thema yang bagaimanapun harus kita pikirkan, khususnya menjelang tahun 80-an, 90-an.

Di dalam konteks ini menjadi semakin jelas betapa pentingnya pendidikan nasional. Dengan pendidikan, digaraplah perkembangan sumber daya manusia. Dengan pendidikan dapat dikerjakan mobilisasi manusia sebagai daya dan kekuatan sejarah bangsa dan negara ini. Dengan pendidikan dilaksanakanlah akulturasi.

Sesungguhnya falsafah, tujuan maupun azas-azas pendidikan nasional, yang sampai saat ini telah menjadi konsensus bersama, telah diletakkan pada basis-basis yang tepat. Pendidikan nasional didasarkan atas Pancasila. Pendidikan nasional mengikuti azas pendidikan seumur hidup, yang berlangsung di sekolah maupun di luar sekolah, yang menjadi tanggung jawab keluarga, masyarakat dan pemerintah dan yang diintegrasikan dengan pembangunan nasional. Ini berarti bahwa kita memiliki konsep pendidikan nasional yang tidak sempit, dan dengan demikian terdapat *strategic flexibility* di dalam merencanakan mobilitas sumber daya manusia itu, secara jangka pendek, jangka menengah maupun jangka panjangnya. Dimungkinkan pula adanya diversifikasi yang akan dapat melahirkan berbagai macam respons yang dinamik. Yang masih menjadi sumber kerawanan di bidang pendidikan ini kiranya adalah pelaksanaannya. Bila setiap tahun secara kronis masalah pendidikan masih selalu menjadi persoalan yang menggelisahkan, maka titik beratnya bukan kepada soal konsep dasarnya, melainkan pada pelaksanaan dari konsep dasar tersebut.

Satu bidang yang memerlukan evaluasi adalah masalah SD Inpres. Secara kuantitatif perluasan SD Inpres memang merupakan satu fenomena yang sangat besar artinya. Namun demikian ditinjau dari segi kualitatif dan efektivitas edukasi serta ditinjau dari konsekwensi sosial kulturilnya untuk masa depan, masalahnya dapat menjadi menggawat. Bagi masyarakat yang sedang membangun dan yang mempunyai jumlah penduduk yang cukup besar seperti Indonesia ini, maka penjabaran pelaksanaan konsep dasar pendidikan nasional itu harus lebih pragmatis sifatnya. Tekanan mungkin justru ditempatkan kepada masalah membuat anak didik ataupun peserta didik dapat hidup dan dapat berkembang terus. Mereka harus membuat berputarnya roda masyarakat.

Soalnya sekarang ini tentu saja adalah mengadakan *adjustment*, supaya apa yang sudah terjadi dapat diakomodir dengan langkah-langkah yang lebih sesuai dengan pendekatan yang pragmatis. Untuk ini adanya SD-SD Inpres kita terima dan masalahnya tinggalah bagaimana membuat supaya SD-SD yang telah ada itu menjadi baik dan terus menjadi baik. Tentu saja perlu menempatkan SD-SD itu di dalam konteks pelaksanaan sistem pendidikan nasional. Sekolah Dasar harus dipandang sebagai tempat di mana diberikan *infrastruktur dasar perkembangan* (*basic human infrastructures*) manusia



Indonesia. Semakin pendidikan meningkat, semakin perlu ada diversifikasi. Harus ada 'bhineka tunggal ika'. Diversifikasi pada apa yang biasa dinamakan 'secondary level of education' akan sangat perlu, ditinjau dari masalah sosial dan kulturilnya. Masyarakat yang membangun seperti Indonesia ini akan lebih memerlukan tenaga-tenaga menengah. Bahaya bisa terjadi apabila perluasan di tingkat pertama itu akan per se mengakibatkan perluasan di lapisan selanjutnya, tanpa memperhatikan masalah diversifikasi dalam arti yang strategis.

Pendidikan Pancasila tentu saja menjadi semakin penting. Hal ini juga harus ditempatkan di dalam konteks yang tepat. Berbicara mengenai Pancasila akan lebih banyak tanpa arti kalau tidak didasarkan atas persepsi yang tepat. Pendidikan Pancasila harus ditempatkan di dalam konteks historitas bangsa dan negara ini. Pancasila baik sebagai pandangan hidup bangsa maupun sebagai dasar negara adalah sumber dinamik di dalam historitas itu. Harus diakui bahwa saat ini orang dapat berbicara dengan lebih puas secara akademis mengenai Marxisme, Sosialisme ataupun Kapitalisme, akan tetapi tidak dapat berbicara secara puas secara akademis mengenai Pancasila sebagai ideologi. Skepsis dan sinisme mengenai dasar negara kita menjadi gejala yang semakin meluas. Ini perlu diatasi.

Karena pendidikan merupakan masalah yang sangat dekat dengan kepentingan masyarakat, maka penjabaran kebijaksanaan dasar Pemerintah mengenai politik pendidikan nasional itu hendaknya disampaikan secara jelas kepada masyarakat. Kegelisahan masyarakat, keraguan masyarakat bahkan skepsis masyarakat mengenai sistem pendidikan nasional harus diredakan dengan komunikasi dari mereka yang mempunyai tugas menjabarkan konsep pendidikan nasional tersebut, dengan pengandaian bahwa cukup dikuasai masalah-masalah dan jalan-jalan yang akan ditempuh.

Secara prinsipil kedudukan perguruan swasta di Indonesia sudah tidak banyak perlu dimasalahkan. Azas tanggung jawab pendidikan pada tiga komponen kiranya sudah menjadi paham nasional. Hal ini juga dikuatkan oleh konsep ketahanan nasional, di mana ketahanan nasional harus merupakan ketahanan masyarakat. Perguruan swasta adalah potensi, bahkan mempunyai dinamika. Persoalan-persoalan memang lebih diakibatkan oleh penjabaran teknisnya.

Salah satu sumber kerawanan kronis yang dialami masyarakat Indonesia adalah agama atau bidang spiritual pada umumnya. Karena itu sesungguhnya diperlukan diagnosa yang fundamental dan terapi yang radikal, sehingga sumber ketegangan dan konflik yang cukup menahun itu dapat ditangani dengan baik.

Salah satu penjelasan yang mungkin akan mempermudah pendekatan kepada persoalan ini adalah bahwa di sini agama sangat berhimpitan dengan politik. Agama dipandang sebagai sumber kekuasaan, dan juga menjadi alat untuk kekuasaan. Hal ini sudah menggejala sejak jaman dahulu kala, bahkan jauh sebelum agama Kristen ataupun agama Islam masuk ke dalam sejarah. Ini menggejala di dalam apa yang dinamakan ajaran 'Raja Dewa', yang kemudian diteruskan dengan ajaran theokrasi. Masalahnya adalah soal kedaulatan: siapakah yang memegang kedaulatan itu? Ini tentu saja berhubungan erat dengan masalah siapakah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dan jawabnya tentulah Yang Maha Kuasa. Jadi persoalan selanjutnya adalah siapakah yang mewakili atau diberi wewenang oleh Yang Maha Kuasa itu? Di sinilah terdapat berbagai jawaban: Rajalah yang diberi wewenang oleh Tuhan, sebab dengan ia menjadi raja itu adalah tanda bahwa ia dipilih oleh Tuhan (atau bahkan ia titisan Yang Maha Kuasa itu sendiri). Ajaran lain adalah: agamalah yang menentukan kedaulatan itu, sebab agama itu diturunkan oleh Tuhan sendiri. Maka agama menjadi sumber segala kedaulatan di dunia ini.

Berdasarkan persepsi yang demikian itu maka agama telah menjadi gejala kekuasaan, gejala kedaulatan. Dan sejarah mencatat banyak abnormalitas kemanusiaan berkenaan dengan persepsi ini: agama menjadi sumber konflik, bahkan manusia satu membunuh manusia lain. Agama tidak lagi mencerminkan kekuatan spiritual di dalam sejarah. Dengan ini sesungguhnya agama telah dijadikan jauh dari Tuhan maupun dari manusia. Di dalam alam yang demikian ini, yang masih terdapat di masyarakat kita, maka banyak orang bermain kekuasaan berdasarkan atas agama: agama menjadi dalih politik, agama menjadi permainan politik. Dari sinilah timbul konflik-konflik baik antara umat satu agama, antara umat agama satu terhadap yang lain, antara umat beragama dan penganut kepercayaan kepada Tuhan, maupun antara negara dan agama.



Dengan Pancasila Persepsi tersebut dijauhkan. Pancasila tidak mau mempersoalkan agama mana yang paling benar, yang paling berdaulat. Pancasila tidak menganut azas agama sebagai sumber kedaulatan. Negara Indonesia bukanlah negara agama. Akan tetapi di dalam negara ini agama dihormati; di negara ini dimungkinkan bentuk-bentuk hubungan antara manusia dengan Tuhan, dihormati kebebasan agama dan kepercayaan, dihormati kebebasan beragama dan berkepercayaan. Bila sikap dasar ini dapat berkembang, maka dengan sendirinya yang akan menjadi keprihatinan adalah kepentingan bersama sebagai bangsa, sebagai warga negara. Kerukunan antara umat beragama dan berkepercayaan akan berkembang tanpa dengan ambivalensi.

Perkembangan Majelis Ulama, Majelis Agung Waligereja, Dewan Gereja Indonesia maupun Sekretariat Bersama aliran Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, sesungguhnya merupakan phenomen yang penting. Ia dapat menjadi alat untuk memberikan penyembuhan kerawanan kronis itu secara struktural. Dengan lembaga-lembaga tersebut akan berarti bahwa apa yang dinamakan agama dan kepercayaan itu lebih dipandang sebagai lembaga-lembaga swasta, lembaga-lembaga "sui iuris". Lembaga-lembaga keagamaanlah yang harus menangani masalah-masalah keagamaan. Negara menjamin, menghormati dan sejauh kemampuan memberikan bantuan-bantuan. Bila ini dapat berkembang baik, maka masalah-masalah seperti pendidikan agama juga akan lebih wajar pemecahannya. Pendidikan agama ataupun kepercayaan pertama-tama adalah tanggung jawab keluarga dan kemudian tanggung jawab masing-masing lingkungan keagamaan atau kepercayaan itu sendiri. Dengan perkataan lain pendidikan agama pertama-tama dilakukan di dalam keluarga-keluarga, dan di samping itu menjadi urusan lembaga-lembaga agama, sebagai kegiatan swasta. Ini akan membawa akibat bahwa sistem pendidikan nasional yang dimaksudkan berlaku untuk seluruh rakyat Indonesia, akan menjadi lebih workable: Ia akan merupakan sistem bagi setiap warga negara tanpa melihat perbedaan-perbedaan agama, kesukuan, sosial, daerah, keturunan. Pendidikan nasional akan merupakan sarana untuk mengembangkan manusia-manusia Indonesia. Ini tidak berarti bahwa kebebasan agama dan kebebasan beragama di dalam negara ini dilanggar. Kebebasan itu tetap dihormati, hanya dilaksanakan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan fungsi dan proporsinya.

Adapun mengenai radikalisasi gerakan di kalangan agama hal ini juga mudah dapat dipahami. Pertama, seperti dikemukakan di atas, agama masih dipandang sebagai sumber kekuasaan. Dan kekuasaan selalu mau bergerak secara kuat. Kedua, dengan memudarnya Marxisme/Komunisme/Leninisme, maka di Indonesia agama menjadi kekuatan pembentuk ikatan maupun gerakan. Dari agama ataupun sumber spiritual, manusia memperoleh rasionalisasi dan motivasi untuk bergerak di dalam bidang kemasyarakatan.

Satu catatan perlu dikemukakan berkenaan dengan masalah teknologi. Kadang-kadang orang melihat teknologi sebagai satu hal yang destruktif sifatnya, terutama apabila dikaitkan dengan masalah kekuatan kapitalisme, industri, sampai kepada masalah pemisahan antara kaya dan miskin. Teknologi banyak dilihat sebagai alat dari kekuatan kapitalis, alat dari kekuatan elite politik maupun elite ekonomi. Alam pikiran itu dapat menumbuhkan suatu escapisme kultural, yaitu sikap lari, sikap tertutup terhadap teknologi. Sikap demikian ini dapat terwujud di dalam berbagai macam bentuk. Kadang-kadang desakan untuk menjauhkan segala macam teknologi tinggi banyak berkaitan dengan sikap escapistik itu.

Bagaimanapun kita tidak mungkin lari dari kenyataan sejarah dunia ini. Satu-satunya pilihan adalah menghadapinya dengan realisme. Jadi masalah ini harus kita tempatkan pada konteks Indonesia di dalam sejarah dunia.

Analisa kultural menunjukkan bahwa justru di bidang teknologi ini masyarakat kita masih lemah, padahal menjadi semakin kentara bahwa teknologi adalah salah satu kekuatan pokok yang menentukan sejarah dunia ini. Situasi ini membawa kita kepada kesimpulan bahwa Indonesia saat ini harus mampu menyelesaikan tugas akulturasinya di bidang teknologi. Teknologi harus dijadikan bagian perkembangan masyarakat itu sendiri dari dalam. Hal ini nampaknya sudah semakin disadari. Kalau teknologi tidak merupakan bagian perkembangan instrinsik dari masyarakat, maka akibatnya adalah proses ketergantungan yang makin lama makin menjadi, yang tentu saja akan mempunyai akibat-akibat banyak sekali di bidang politik, ideologi, keamanan, pertahanan, ekonomi, budaya dan sosial.



Kalau problem teknologi itu sudah ditempatkan di dalam konteks akulturasi, maka orang tidak lagi perlu mempertentangkan secara dogmatik dan deterministik antara teknologi tinggi di satu pihak dengan teknologi madya ataupun teknologi tradisional di lain pihak. Masalahnya adalah pemilihan secara tepat sehingga yang justru akan merupakan kaitan dengan yang lain. Ini akan meminta adanya perencanaan pembangunan nasional atas dasar konsep yang lebih terpadu, bagaikan roda-roda yang saling berkaitan, yang membuat berputarnya masyarakat nusantara. Masalah bahasa dan kesenian kiranya juga mencerminkan situasi kulturil dan sosial yang sedang berada di dalam transisi.

Di dalam sejarah kebudayaan Indonesia, bahasa selalu menjadi parameter akulturasi. Situasi bahasa kita dewasa inipun nampaknya menunjukkan gejala tersebut. Akulturasi yang harus menyelesaikan problema ekonomi, pengetahuan dan teknologi, menggejala di dalam trend pemakaian bahasa yang baik dan tepat. Disiplin, presisi dan akurasi menjadi titik berat.

## PENUTUP

Ada beberapa pemikiran yang perlu dikemukakan di dalam mengakhiri catatan-catatan umum ini.

Terlebih dahulu perlu dikemukakan bahwa semakin lanjut tahap-tahap kita di dalam melaksanakan pembangunan nasional, maka masalah-masalah sosial dan budaya akan menjadi semakin dominan secara eksplisit. Di dalam fase-fase sebelumnya, masalah-masalah sosial dan kebudayaan biasanya lebih bersifat implisit.

Ditinjau dari logika pembangunan, maka kedua bidang tersebut memang merupakan inti-inti pembangunan masyarakat. "Entwicklung is ein Kulturwandel",<sup>1</sup> pembangunan adalah satu jalan budaya. Kalau tujuan pembangunan itu adalah kesejahteraan, maka kalimat tersebut dapat diterjemahkan menjadi: untuk mencapai kesejahteraan, kita lalui jalan kulturil.

---

<sup>1</sup>Proposisi tersebut adalah salah satu thesis dari Richard F. Behrendt, di dalam "Soziale Strategie fur Entwicklungsländer".

Itulah sebabnya mengapa saat sesudahnya menyelesaikan Pelita I dan II, serta menjelang memasuki Pelita III akan merupakan satu periode yang kritis. Masalah sosial mulai terungkap, demikian pula masalah kebudayaan. Karena itu masalah-masalah sosial dan budaya banyak mewarnai perkembangan tanah air sepanjang tahun 1976.

Kenyataan itu juga berarti bahwa masalah sosial dan budaya akan menjadi bahan-bahan utama di dalam kehidupan politik. Kekuatan politik manapun, organisasi politik apapun akan harus berhadapan dengan masalah sosial dan kebudayaan itu. Dari satu pihak ini berarti bahwa perpolitikan di Indonesia akan bisa berkembang menjadi lebih pragmatis. Dari lain pihak, mengingat luas dan kompleksnya masalah, situasi tersebut juga dapat melahirkan kondisi terjadinya proses perpecahan dan konflik. Masalah sosial dan budaya yang kompleks dan penuh dengan lingkaran setan akan selalu dapat menjadi bahan permainan politik yang sangat lapang. Hal ini akan mempunyai refleksinya terhadap masalah stabilitas nasional, khususnya masalah persatuan dan kesatuan. Di dalam situasi ini dapat tumbuh berbagai macam inspirasi, motivasi maupun aksi-aksi reformasi.

Berhubungan dengan itu perlu dikemukakan beberapa catatan mengenai gejala radikalisme. Menajamnya masalah sosial dan budaya di dalam masyarakat dapat mengakibatkan tumbuhnya bermacam-macam teori sosial maupun gerakan-gerakan sosial. Kesemuanya bersifat 'reformis', 'soteris', dalam arti mau memberikan penyelamatan kepada situasi, mau memberikan pemecahan persoalan, mau membawa pembaharuan. Hal ini bisa menggejala di dalam teori-teori kritik. Juga dapat terwujud di dalam gerakan-gerakan kontra terhadap strategi, perencanaan serta pelaksanaan pembangunan nasional. Orang akan membuat peta-peta lini antara status quo dan perubahan, antara establishment dan anti-establishment. Situasi ini menumbuhkan adanya kelompok-kelompok konservatif, kelompok moderat, dan kelompok futuristik. Ada yang bersifat utopis, ada yang bersifat radikal. Di dalam konteks pembangunan, di mana secara sadar diinginkan kemajuan, gejala radikalisme akan lebih terasa datangnya dari kelompok futuristik. Namun demikian melihat perkembangan yang ada sampai saat ini perlu sekali kiranya diadakan sedikit studi mengenai corak serta kadar gejala radikalisme ini: apakah ia satu gejala masyarakat yang menyeluruh dan mendasar (sehingga sungguh



dapat dinamakan gejala radikalisisasi kerakyatan menyeluruh); ataukah ia gejala lain, yang tidak demikian itu.

Gejala radikalisisasi sampai saat ini nampaknya masih terbatas pada lingkungan elite, baik itu elite politik, elite intelektual ataupun elite spiritual. Maka gejala radikalisisasi ini mungkin sekali masih berada di sekitar konteks politik dan konteks elit di dalam masyarakat kita. Maka itu walaupun argumentasi yang dikemukakan banyak menggunakan kerakyatan -- bahkan nada proletariatisme -- masih selalu dipermasalahkan apakah gejala radikalisisasi itu sungguh-sungguh dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Sementara itu kebanyakan argumentasi dan analisa yang mendukung gejala radikalisisasi ini, terutama yang bercorak akademis, banyak sekali mempunyai kemiripan dengan aliran-aliran yang terdapat di Barat, khususnya Eropa, pada saat ini. Salah satu dari aliran ini adalah apa yang dikenal sebagai gerakan Neo Marxisme.

Adapun mengenai Neo Marxisme ini dapat dikatakan bahwa aliran itu pada hakekatnya adalah satu aliran pemikiran, dan belum menjadi satu organisasi phisik. Aliran ini sesungguhnya adalah pencerminan dari masyarakat Eropa yang sedang mengalami masa transisi yang besar. Aliran ini adalah aliran yang mencerminkan sikap tidak puas: tidak puas terhadap Komunisme, tidak puas terhadap Kapitalisme, tidak puas terhadap sumber-sumber nilai, dan menginginkan adanya masyarakat baru yang humanistik, manusiawi. Mengenai apa itu 'manusiawi' memang belum terdapat kristalisasi konsep maupun institusinya yang operasionil. Maka itu aliran ini adalah aliran yang sifatnya ingin merubah, yang kadang-kadang disebut anti-establishment. Dari beberapa penganut aliran ini ada yang kemudian menerapkan pemikirannya menjadi lebih luas, tidak saja tertuju terhadap situasi di Eropa, melainkan juga kepada situasi di luar Eropa, khususnya di negara-negara sedang berkembang. Salah satu pola pemikiran yang nampaknya banyak mempengaruhi pemikiran di sini adalah hal-hal yang berkaitan dengan kekuatan kapitalisme, industri, teknologi, pasar, pola konsumsi dan perpecahan sosial dan politik di negara-negara berkembang sebagai akibat dari kekuatan-kekuatan kapitalisme dan kekuatan-kekuatan industri tersebut. Sebagai kita lihat tema-tema yang banyak dibicarakan di Indonesia dewasa ini antara lain adalah modal asing, multi-national corporation, teknologi, pola konsumsi dan

perpisahan antara yang kaya dan yang miskin. Maka kiranya dapat juga dipertanyakan apakah gejala-gejala radikalisisasi, terutama dari lingkungan akademis itu, bukan pencangkokan dari alam pikiran yang terjadi di Eropa dewasa ini.

Pertanyaan itu tidak berarti bahwa dengan demikian masalah sosial dan budaya bukan lagi masalah besar dan harus diberi perhatian. Masalahnya tentu saja mengenali situasi tersebut lebih tepat dan mencari pemecahan. Orang memang sedang ditantang untuk dapat menemukan pola harmonis antara perubahan, perkembangan dan kesejahteraan. Kembali kepada apa yang sudah dikemukakan di muka maka akulturasi akan menjadi satu hal yang penting. Dengan prinsip akulturasi itu yang dimaksud adalah azas perkembangan masyarakat Indonesia sendiri sebagai subyek, yang memperkaya diri dengan unsur-unsur dari luar, secara selektif. Azas ini perlu kita laksanakan baik di bidang ekonomi, teknologi, pengetahuan, politik, bahasa, kesenian. Ia juga akan mempunyai efek terhadap penghayatan keagamaan ataupun kepercayaan.

Dengan azas akulturasi tersebut kita secara sadar juga lebih menjadi bagian dari sejarah dunia, sejarah bangsa-bangsa. Ini kiranya harus menjadi semakin penting, terutama karena perkembangan sejarah dunia, dengan interrelasi dan interdependensi yang semakin kompleks itu, membuat manusia menuju kepada satu sistem global. Secara sosial maupun secara kulturil kita mesti siap untuk menjadi salah satu subyek di dalam sistem tersebut.

Apakah dengan menonjolnya bidang sosial dan budaya itu berarti ekonomi tidak menjadi prioritas lagi? Nampaknya belum berarti bahwa dengan demikian pembangunan ekonomi harus mundur ke belakang. Pembangunan ekonomi masih tetap merupakan infrastruktur dasar untuk pembangunan nasional itu. Ia tetap infrastruktur dasar untuk pembangunan sosial dan pembangunan budaya. Yang harus dihindari bukanlah menempatkan ekonomi sebagai prioritas pertama, akan tetapi cara pendekatan kepada pembangunan secara sempit yang diakibatkan oleh determinisme ekonomi. Di dalam pendekatan terhadap pembangunan haruslah digunakan sikap yang terbuka, memperhitungkan segala dimensi serta aspek pembangunan.

Pembangunan ekonomi tetap merupakan urgensi pertama (tetapi tidak boleh mengadakan pendekatan terhadap pembangunan sosial itu dengan determinisme ekonomi); masalah sosial dan budaya akan menjadi semakin terasa ke depan;



Indonesia semakin akan terlibat ke dalam sejarah dunia yang menuju kepada suatu sistem global. Di dalam semua ini imbalan antara efficiency dan equity akan semakin tajam, dan azas akulturasi adalah sangat penting. Azas ini akan bertepuk dengan konsep pembangunan nasional maupun konsep ketahanan nasional.

Pada tahun 1977 nanti di Indonesia akan dilaksanakan pemilihan umum kedua selama sejarah Orde Baru ini. Menonjolnya masalah sosial dan budaya kiranya akan memberi warna kepada situasi pemilihan umum di Indonesia. Kalau masalah sosial selama tahun 1976 ini sudah cukup banyak dikontroversikan, kemungkinan besar di tahun 1977 nanti masalah kebudayaan akan banyak menjadi bahan kontroversi, khususnya berkenaan dengan perubahan nilai, generasi muda, pendidikan, agama, kepercayaan, etika dan moralitas.

Semua ini sesungguhnya membawa hikmah yang perlu kita baca. Dengan berkembangnya segala persoalan selama tahun 1976 tanpa membawa akibat-akibat politik yang merusak, telah bangkit pusat-pusat pemikiran yang ingin ikut serta memecahkan masalah pembangunan nasional ini. Periode mendatang di Indonesia ini akan lebih menyerupai periode Yunani kuno pada jaman akhir Perikles, di mana akan terjadi transisi besar, di mana terjadi krisis-krisis menyeluruh, di mana dibutuhkan usaha-usaha besar, pemikir-pemikir besar, ahli-ahli analisa yang semakin cakap, dan pemimpin-pemimpin yang mampu menyatukan seluruh potensi nasional itu, serta memberi kesempatan kepada potensi-potensi tersebut untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat nusantara ini. Tugas sosial yang dipikul bangsa ini adalah inti dari cita-cita mengisi kemerdekaan. Kemampuan kulturil bangsa ini akan menentukan apakah tugas tersebut dapat diselesaikan dengan baik.

Kita percaya akan adanya bakat-bakat kulturil yang melekat pada bangsa ini. Tantangan memang berat. Tetapi apa yang dikemukakan oleh George M.T. Kahin di dalam penutup pada bukunya 'Nationalism and Revolution in Indonesia' perlu kita camkan bersama-sama "Whatever the case, if in attempting to solve their great post revolutionary problems the Indonesian people were able to demonstrate the same qualities which they had shown in their struggle for political independence, their chances of success appeared strong".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>George Mc. Turnan Kahin, Nationalism and Revolution in Indonesia (1961) p. 480